รายงานการพิจารณาศึกษา

ปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ

โดย คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ

สำนักกรรมาธิการ 2
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961193781

คณะกรรมาธิการวิสามัญ
ศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา

พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์
ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ

นายประจิตต์ โรจนพฤกษ์
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญ

พลเอก ชูชาติ สุขสงวน
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญ

พลเอก รัชกฤต กาญจนวัฒน์
รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
คนที่หนึ่ง

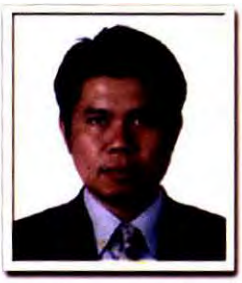
นายประกิจ ประจนปัจจนึก
รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
คนที่สอง

นายประสงค์ศักดิ์ บุญเดช
รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
คนที่สาม

นางสาวเกศสิณี แขวัฒนะ
รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
คนที่สี่

พลตรี สุรสิทธิ์ ถนัดทาง
เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ

นายวันชัย สอนศิริ
โฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญ



นายภัทระ คำพิทักษ์
รองโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

นายคำนูณ สิทธิสมาน
กรรมาธิการวิสามัญ

พลตำรวจเอก จงรัก จุฑานนท์
กรรมาธิการวิสามัญ

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
กรรมาธิการวิสามัญ

นายถวิล เปลี่ยนศรี
กรรมาธิการวิสามัญ

นางนฤมล ศิริวัฒน์
กรรมาธิการวิสามัญ

พลตรี นักรบ บุญบัวทอง
กรรมาธิการวิสามัญ

พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง
กรรมาธิการวิสามัญ

นายประทีป สุนทรารชุน
กรรมาธิการวิสามัญ

รองศาสตราจารย์ ดร.ประภัสสร์ เทพชาตรี
กรรมาธิการวิสามัญ

พลโท พงศ์เอก อภิรักษ์โยธิน
กรรมาธิการวิสามัญ

นางพิไลพรรณ สมบัติศิริ
กรรมาธิการวิสามัญ

นายพุทธิสัตย์ นามเดช
กรรมาธิการวิสามัญ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

นายภุมรัตน ทักษาดิพงศ์
กรรมาธิการวิสามัญ

ศาสตราจารย์วิรัติ พาณิชย์พงษ์
กรรมาธิการวิสามัญ

พลตำรวจโท วิโรจน์ จันทรังษี
กรรมาธิการวิสามัญ

ศาสตราจารย์ หม่อมราชวงศ์วุฒิเลิศ เทวกุล
กรรมาธิการวิสามัญ

รองศาสตราจารย์ ดร.ศรุติ สกุลรัตน์
กรรมาธิการวิสามัญ

นายศิระชัย โชติรัตน์
กรรมาธิการวิสามัญ

นายสมพล พันธุ์มณี
กรรมาธิการวิสามัญ

นายสัก กอแสงเรือง
กรรมาธิการวิสามัญ

นายสุรจิต ชิรเวทย์
กรรมาธิการวิสามัญ

พลเรือเอก สุรินทร์ เริงอารมณ์
กรรมาธิการวิสามัญ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

คณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษา ปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ

พลเอก รัชกฤต กาญจนวัฒน์
ประธานคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ

พลตรี สุรสิทธิ์ ถนัดทาง
รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ

พลเรือตรี จุมพล ลุมพิกานนท์
อนุกรรมาธิการ

พันเอก นพดล มังคละทน
อนุกรรมาธิการ

ดร.สุมิท แช่มประสิทธิ์
อนุกรรมาธิการ

นางสาวฤดีวรรณ เกตุลักษณ์
อนุกรรมาธิการ

พันเอก ดร.นเรศ วงศ์สุวรรณ
อนุกรรมาธิการ

พันเอก ดร.อรรคเดช ประทีปอุษานนท์
อนุกรรมาธิการ

นายสุรชัย นิระ
อนุกรรมาธิการ

นาวาอากาศเอก ภูมิใจ เลขสุนทรากร
เลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๙๔ - ๕
ที่ สว (กมธ ๒) ๐๐๑๐ / (ร ๒๗) **วันที่** ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕
เรื่อง รายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ซึ่งพลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ เป็นผู้เสนอ แล้วลงมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ประกอบด้วย

๑. นางสาวเกศสิณี แขวัฒนะ
๒. นายคำนูณ สิทธิสมาน
๓. พลตำรวจเอก จงรัก จุฑานนท์
๔. รองศาสตราจารย์ ดร.ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์
๕. พลเอก ชูชาติ สุขสงวน
๖. นายถวิล เปลี่ยนศรี
๗. นางนฤมล ศิริวัฒน์
๘. พลตรี นักรบ บุญบัวทอง
๙. นายประกิจ ประจนปัจจนึก
๑๐. นายประจิตต์ โรจนพฤกษ์
๑๑. พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง
๑๒. นายประทีป สุนทรารชุน
๑๓. รองศาสตราจารย์ ดร.ประภัสสร์ เทพชาตรี
๑๔. นายประสงค์ศักดิ์ บุญเดช
๑๕. พลโท พงศ์เอก อภิรักษ์โยธิน
๑๖. นางพิไลพรรณ สมบัติศิริ
๑๗. นายพุทธิสัตย์ นามเดช
๑๘. นายภัทระ คำพิทักษ์
๑๙. นายภุมรัตน ทักษาดิพงศ์
๒๐. พลเอก รัชกฤต กาญจนวัฒน์
๒๑. นายวันชัย สอนศิริ
๒๒. ศาสตราจารย์วิรัติ พาณิชย์พงษ์
๒๓. พลตำรวจโท วิโรจน์ จันทรังษี
๒๔. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์
๒๕. รองศาสตราจารย์ หม่อมราชวงศ์วุฒิเลิศ เทวกุล
๒๖. รองศาสตราจารย์ ดร.ศรุติ สกุลรัตน์
๒๗. นายศิระชัย โชติรัตน์
๒๘. นายสมพล พันธุ์มณี
๒๙. นายสัก กอแสงเรือง
๓๐. นายสุรจิต ชิรเวทย์
๓๑. พลตรี สุรสิทธิ์ ถนัดทาง
๓๒. พลเรือเอก สุรินทร์ เริงอารมณ์

อนึ่ง ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ปรับเปลี่ยนตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ดร.ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์ กรรมาธิการวิสามัญฯ เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันจันทร์ที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้มีมติตั้งศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ เป็นกรรมาธิการวิสามัญฯ แทนตำแหน่งที่ว่าง

ซึ่งต่อมา...

ซึ่งต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญได้ขอขยายเวลาติดตามเรื่องดังกล่าวออกไปอีก ๒ ครั้ง ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๗

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ และได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์
(วีรวิท คงศักดิ์)
ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวสุวพร นิลทัพ)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๓

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
สำนักกรรมาธิการ ๒
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๙๔ – ๕
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๙๕

บุษยพรรณ พิมพ์
ขวัญชัย/อลนกรณ์/บุษยพรรณ/อุษา ทาน

สารบัญ

		หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร		ก - ฉ
บทที่ ๑ บทนำ (Introduction)		
๑ก.	ที่มาและความสำคัญของการศึกษา	๑
๑ข.	วัตถุประสงค์การศึกษา	๓
๑ค.	ขอบเขตการศึกษา	๓
๑ง.	วิธีการศึกษา	๔
๑จ.	ระยะเวลาการดำเนินการ	๕
๑ฉ.	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๖
๑ช.	นิยามศัพท์	๖
บทที่ ๒ กฎหมายและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง		๗
๒ก.	การปฏิรูปภาคความมั่นคงและธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง	๗
๒ก-๑	การควบคุมภาคความมั่นคงโดยฝ่ายพลเรือน	๗
๒ก-๒	อะไรบ้างที่ไม่ใช่การปฏิรูปภาคความมั่นคง	๘
๒ก-๓	ความมั่นคงของใครที่เป็นประเด็นในการปฏิรูปภาคมั่นคง	๘
๒ก-๔	อะไรคือธรรมาภิบาลทางความมั่นคง	๙
๒ก-๕	หลักความรับผิดและตรวจสอบได้ (Accountability)	๙
๒ก-๖	หลักความโปร่งใส	๙
๒ก-๗	การไม่มีธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงทำให้เกิดปัญหาอะไรบ้าง	๑๐
๒ก-๘	การปฏิรูปภาคความมั่นคงกับการมีธรรมาภิบาล	๑๐
๒ก-๙	การมีธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็ง	๑๐
๒ก-๑๐	การมีธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงทำให้รัฐเข้มแข็ง	๑๑
๒ก-๑๑	วัฒนธรรมของการให้บริการ (Culture of service) กับธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง	๑๑
๒ก-๑๒	การจัดการกิจการภาคสาธารณะที่ดี (Good Public Sector management) กับธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง	๑๑

๒ก-๑๓	ธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงกับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคลากรด้านความมั่นคง	๑๒
๒ก-๑๔	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและบทบาทในการปฏิรูปภาคความมั่นคง	๑๒
๒ก-๑๕	ฝ่ายบริหารของรัฐกับบทบาทในการปฏิรูปภาคความมั่นคง	๑๒
๒ก-๑๖	ประชาสังคมกับบทบาทในการปฏิรูปภาคความมั่นคง	๑๒
๒ก-๑๗	ฝ่ายงานยุติธรรมกับบทบาทในการช่วยให้มีธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง	๑๓
๒ก-๑๘	ฝ่ายนิติบัญญัติกับบทบาทในการสนับสนุนธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง	๑๓
๒ก-๑๙	ภาคประชาสังคมกับบทบาทในการสนับสนุนธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง	๑๓
๒ก-๒๐	บุคลากรที่มีความเป็นมืออาชีพในด้านความมั่นคงกับบทบาทในการสนับสนุนธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง	๑๔
๒ก-๒๑	สถาบันเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย (Special statutory oversight institutions) กับบทบาทในการสนับสนุนธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง	๑๔
๒ก-๒๒	กฎหมายมีความสำคัญต่อธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง	๑๔
๒ข.	กฎหมาย-แนวคิดที่เกี่ยวข้องของไทย	๑๕
๒ข-๑	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐	๑๕
๒ข-๒	นโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘	๑๖
๒ข-๓	พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๐๗	๒๐
๒ข-๔	พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘	๒๒
๒ข-๕	พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗	๒๓
๒ข-๖	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	๒๗
๒ข-๗	พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	๓๓
๒ข-๘	พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑	๓๖

๒ข-๙	พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓	๔๒
๒ข-๑๐	พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐	๔๘
๒ข-๑๑	พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔	๕๕
๒ข-๑๒	พระราชบัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.๒๕๕๐	๖๓
๒ข-๑๓	พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓	๖๖
๒ข-๑๔	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔	๗๔
๒ข-๑๕	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖	๗๘
๒ข-๑๖	พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. ๒๔๙๐	๘๔
๒ข-๑๗	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. ๒๕๓๐	๘๕
๒ข-๑๘	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. ๒๕๓๔	๘๘
๒ค.	กฎหมาย-แนวคิดด้านความมั่นคงของต่างประเทศ	๙๑
๒ค-๑	ประเทศสหรัฐอเมริกา	๙๑
๒ค-๒	ประเทศอังกฤษ	๙๔
๒ค-๓	ประเทศมาเลเซีย	๑๐๓
๒ง.	กรณีศึกษา	๑๐๖
๒ง-๑	บทเรียนของประเทศฟิลิปปินส์	๑๐๗
๒ง-๒	ประสบการณ์จากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย	๑๐๙
บทที่ ๓ การบริหารจัดการระบบงานความมั่นคงของไทยในปัจจุบัน (Administration of Thailand's Current Security System)		๑๑๕
๓ก.	ด้านการรักษาความมั่นคงภายใน	๑๑๕
๓ก-๑	การทหาร	๑๑๕
	๓ ก-๑.๑ การจัดระเบียบราชการทหารสมัยโบราณ	๑๑๕

	๓ ก-๑.๒ การปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ	๑๑๗
	๓ ก-๑.๓ การบังคับใช้กฎหมายด้านการรักษาความมั่นคง	๑๒๑
๓ก-๒	การเมือง	๑๔๕
	๓ ก-๒.๑ กรณี "การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมทางการเมือง"	๑๔๕
	๓ ก-๒.๒ กรณีศึกษาเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ ณ บริเวณสี่แยกคอกวัว	๑๔๘
๓ก-๓	เศรษฐกิจ	๑๖๒
	๓ ก-๓.๑ การธนาคาร	๑๖๒
	๓ ก-๓.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	๑๗๑
	๓ ก-๓.๓ ภาคอุตสาหกรรม	๑๗๙
	๓ ก-๓.๔ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	๑๘๔
๓ก-๔	สังคมจิตวิทยา	๑๘๖
	๓ก-๔.๑ การละเมิดสิทธิมนุษยชน	๑๘๖
๓ก-๕	วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๑๘๘
	๓ ก-๕.๑ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	๑๘๘
	๓ ก-๕.๒ ความมั่นคงด้านการสื่อสารของประเทศอย่างยั่งยืน	๑๘๙
	๓ ก-๕.๓ บทบาท อำนาจหน้าที่ และการบังคับใช้กฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เกี่ยวข้องของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งภัยคุกคามในอนาคตของประเทศไทยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	๑๙๔
๓ก-๖	สื่อมวลชน/นักวิชาการ/องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระ	๑๙๗
	๓ก-๖.๑ สื่อมวลชน	๑๙๗
	๓ก-๖.๒ นักวิชาการ	๒๐๒
	๓ก-๖.๓ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระ	๒๐๙
๓ข.	ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการก่อการร้าย	๒๑๖
๓ข-๑	ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	๒๑๖

๓ข-๒	ก่อการร้าย	๒๒๕
	๓ ข-๒.๑ สภาความมั่นคงแห่งชาติ	๒๒๘
	๓ข-๒.๒ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	๒๓๐
	๓ข-๒.๓ สรุปการเสวนาวิชาการ เรื่อง "แนวโน้มการก่อการร้ายในประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบันและภายหลังการเป็นประชาคมอาเซียน"	๒๓๗
๓ค.	ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่	๒๔๓
๓ค-๑	นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติในการบริหารจัดการสาธารณภัย	๒๔๔
๓ค- ๒	ความเป็นไปได้ในการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาใช้ในสถานการณ์อุทกภัย	๒๕๓
๓ค-๓	การนำพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาปรับใช้ในการบริหารจัดการอุทกภัย	๒๕๕
๓ค-๔	การบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ของรัฐบาล	๒๖๒
๓ค-๕	ปัญหา อุปสรรค ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะต่อการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๔	๒๗๔
๓ง.	การบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงตามหลักธรรมาภิบาล (Security Sector Governance: SSG)	๒๘๔
๓ ง-๑	งานความมั่นคงของรัฐ	๒๘๔
๓ ง-๒	ธรรมาภิบาลในประเทศไทย	๒๘๖
๓ ง-๓	ความหมายการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง	๒๘๖
๓ ง-๔	ทหารกับการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง	๒๘๖
๓ ง-๕	ช่องว่าง/ปัญหาที่พบด้านธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง	๒๘๘
บทที่ ๔ สถานการณ์ด้านความมั่นคงของประเทศไทยในห้วงระยะเวลา ๑๐ ปีข้างหน้า (Security Overview of Thailand in the Next 10 Years)		๓๒๕
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ (Summary & Recommendations)		๓๓๓
๕ก.	ด้านการรักษาความมั่นคงภายใน	๓๓๔
๕ก-๑	การทหาร	๓๓๔
๕ก-๒	การเมือง	๓๔๕

๕ก-๓ เศรษฐกิจ ๓๕๑
๕ก-๔ สังคมจิตวิทยา ๓๕๘
๕ก-๕ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ๓๖๐
๕ก-๖ สื่อมวลชน/นักวิชาการ/องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระ ๓๖๔
๕ข. ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ / การก่อการร้าย ๓๗๐
๕ค. ด้านสาธารณภัยขนาดใหญ่ ๓๗๔
๕ง. การบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงตามหลักธรรมาภิบาล (Security Sector Governance: SSG) ๓๘๑
๕จ. การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (Judicial Reform) ๓๘๓
๕ฉ. ข้อเสนอแนะด้านยุทธศาสตร์ชาติ ๓๘๘

ภาคผนวก

ผนวก ก ตารางสรุปผลการศึกษา (๑)
ผนวก ข ตารางสรุปข้อเสนอแนะ (๑๗)
ผนวก ค ตารางเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงของประเทศไทย (๒๗)
ผนวก ง ตารางเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ (๓๓)
ผนวก จ ผลการสัมมนาทางวิชาการของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหา การปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา (๓๗)

รายงานการพิจารณาศึกษาของ
คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ
วุฒิสภา

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๔ ได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ โดยมีกำหนดเวลาปฏิบัติงาน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ ซึ่งต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ขอขยายเวลาติดตามเรื่องดังกล่าวออกไปอีก ๒ ครั้ง ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๗

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พิจารณาศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการศึกษาต่อวุฒิสภา ดังนี้

๑. การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๑.๑ ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้มีมติเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

๑) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์	เป็น ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๒) นายประจิตต์ โรจนพฤกษ์	เป็น ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๓) พลเอก ชูชาติ สุขสงวน	เป็น ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๔) พลเอก รัชกฤต กาญจนวัฒน์	เป็น รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง
๕) นายประกิจ ประจนปัจจนึก	เป็น รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่สอง
๖) นายประสงค์ศักดิ์ บุญเดช	เป็น รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่สาม
๗) นางสาวเกศสิณี แขวัฒนะ	เป็น รองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ คนที่สี่
๘) พลตรี สุรสิทธิ์ ถนัดทาง	เป็น เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๙) นายวันชัย สอนศิริ	เป็น โฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ
๑๐) นายภัทระ คำพิทักษ์	เป็น รองโฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๑.๒ ที่ประชุม...

๑.๒ ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้มีมติแต่งตั้ง นางสาวสุวพร นิลทัพ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๓ สำนักกรรมาธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๕

๑.๓ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๗ ประกอบกับระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้งอนุกรรมาธิการซึ่งมิใช่กรรมาธิการในคณะ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยคณะอนุกรรมาธิการฯ ประกอบด้วย

๑) พลเอก รัชกฤต กาญจนวัฒน์ เป็น ประธานคณะอนุกรรมาธิการฯ
๒) พลตรี สุรสิทธิ์ ถนัดทาง เป็น รองประธานคณะอนุกรรมาธิการฯ
๓) พลเรือตรี จุมพล ลุมพิกานนท์ เป็น อนุกรรมาธิการฯ
๔) ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ เป็น อนุกรรมาธิการฯ
๕) ดร.สุมิท แช่มประสิทธิ์ เป็น อนุกรรมาธิการฯ
๖) นางสาวฤดีวรรณ เกตุลักษณ์ เป็น อนุกรรมาธิการฯ
๗) พันเอก ดร.นเรศน์ วงศ์สุวรรณ เป็น อนุกรรมาธิการฯ
๘) พันเอก ดร.อรรคเดช ประทีปอุษานนท์ เป็น อนุกรรมาธิการฯ
๙) นายสุรชัย นิระ เป็น อนุกรรมาธิการฯ
๑๐) นาวาอากาศเอก ภูมิใจ เลขสุนทรากร เป็น อนุกรรมาธิการฯ และเลขานุการ

ทั้งนี้ ได้มีอนุกรรมาธิการฯ ลาออก และมีการตั้งอนุกรรมาธิการฯ แทนตำแหน่งที่ว่าง คือ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ อนุกรรมาธิการฯ ขอลาออกจากคณะอนุกรรมาธิการฯ เนื่องจากได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญฯ แทน รองศาสตราจารย์ ดร.ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์ และที่ประชุมคณะคณะอนุกรรมาธิการฯ ได้มีมติตั้งพันเอก นพดล มังคละทน เป็นอนุกรรมาธิการฯ แทนตำแหน่งที่ว่าง

๑.๔ ในการดำเนินการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้มีการประชุมโดยเชิญบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้มีการประชุม จำนวน ๒๙ ครั้ง ดังมีรายละเอียด ดังนี้

๑) ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔
๒) ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔
๓) ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔
๔) ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔
๕) ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔
๖) ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๔
๗) ครั้งที่ ๗ วันศุกร์ที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๔
๘) ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔
๙) ครั้งที่ ๙ วันศุกร์ที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๔

ครั้งที่ ๑๐ ...

๑๐) ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕
๑๑) ครั้งที่ ๑๑ วันศุกร์ที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕
๑๒) ครั้งที่ ๑๒ วันพุธที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕
๑๓) ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕
๑๔) ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕
๑๕) ครั้งที่ ๑๕ วันพุธที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕
๑๖) ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕
๑๗) ครั้งที่ ๑๗ วันอังคารที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕
๑๘) ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕
๑๙) ครั้งที่ ๑๙ วันศุกร์ที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕
๒๐) ครั้งที่ ๒๐ วันจันทร์ที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕
๒๑) ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๕
๒๒) ครั้งที่ ๒๒ อังคารที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๕
๒๓) ครั้งที่ ๒๓ วันจันทร์ที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๕
๒๔) ครั้งที่ ๒๔ วันศุกร์ที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๕
๒๕) ครั้งที่ ๒๕ วันศุกร์ที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕
๒๖) ครั้งที่ ๒๖ วันจันทร์ ที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕
๒๗) ครั้งที่ ๒๗ วันศุกร์ที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๕
๒๘) ครั้งที่ ๒๘ วันศุกร์ที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕
๒๙) ครั้งที่ ๒๙ วันศุกร์ที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕

๑.๕ ผู้มาชี้แจงจากหน่วยงาน ดังนี้

สภาความมั่นคงแห่งชาติ

๑) นายอนุสิษฐ คุณากร	รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๒) นายอดิศักดิ์ ตันยากุล	รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๓) นายรัชกร นภาพรพิพัฒน์	ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมและการป้องกันประเทศ
๔) นายวรณัฐ คงเมือง	ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย
๕) นายธีรภัทร จุนทการ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
๖) ว่าที่ร้อยตรี ประสิทธิ์พร บุณยานันท์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน

กระทรวงมหาดไทย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๑) นายวิบูลย์ สงวนพงศ์	อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
๒) นายประทีป กีรติเรขา	รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๓) นายมนตรี ...

๓) นายมนตรี ชนะชัยวิบูลย์วัฒน์	ผู้อำนวยการสำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
๔) นายอุดมศักดิ์ ขาวหนูนา	แทนผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย
๕) นายภากุละ อาวัชนากร	ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภัยจากมนุษย์
๖) นายสันติ บุศบงทอง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
๗) นางสาวสุปรียา ปรีดารมย์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
๘) นายภูสิต สมจิตต์	เลขานุการกรมป้องกันและบรรเทาฯ
๙) นางสาวชชฎาภร บุญพีระณัช	ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภัยธรรมชาติ
๑๐) นายชัยพงษ์ จรูญพงศ์	นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการพิเศษ

ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.)

๑) พลตำรวจเอก ประชา พรหมนอก	ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย
๒) ดร. อานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ

๓) ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์
๔) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร
๕) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๖) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี
๗) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๘) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม
๙) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม
๑๐) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๑๑) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

พลตรี อำนาจ สมประสงค์	รองผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

๑) พลอากาศเอก ธเรศ ปุณศรี	ประธานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
๒) พลโท ดร. พีระพงษ์ มานะกิจ	กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

๓) พลอากาศเอก คณิต ...

๓) พลอากาศเอก คณิต สุวรรณเนตร	เลขานุการประธานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

๑) นายสุวพันธุ์ ตันยุวรรธนะ	ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ
๒) นางสาวพรพรรณ มณีสถิต	นักการข่าวชำนาญการพิเศษ

สมาคมธนาคารไทย

๑) ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล	ผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่กิจการธนาคารต่างประเทศ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด
๒) นายชนินทร เทพนุภา	VP บริหาร PORTFOLIO บริหารสินเชื่อ

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๑) นาวาอากาศเอก อนุดิษฐ์ นาครทรรพ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
๒) พันเอก ณัฐพร คงสมพงษ์	สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯ

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

นายนิกร สุศิริวัฒนนนท์	รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สำนักงบประมาณ

๑) นายดุสิต เขมะศักดิ์ชัย	รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
๒) นางสาวจิราภรณ์ ตันติวงศ์	ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนงบประมาณ
๓) นางสาวบุลฤดี สุวรรณประไพ	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
๔) นายธนศาล วิธีเจริญ	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑) นายธานินทร์ ผะเอม	รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒) นายตฤนณัย นพคุณ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑) นางพรทิพย์ โรจน์ธำรง	รองเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒) นางจรัสโฉม วีระพรวณิชย์กุล	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

๓) นายทศพล ...

๓) นายทศพล นรทัศน์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
๔) นางสาวทิพากร คำเกิด	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑) นายพัชโรดม ลิมปิษเฐียร	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๒) นายอนุกูล ทองระย้า	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๑) นายปฐม เพิ่มพาณิชย์	ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายและยุทธศาสตร์
๒) นางสาวนงชนก วิมลมาศ	นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการพิเศษ

สำนักงานอัยการสูงสุด

ดร.วิชช์ จิระแพทย์	อธิบดีอัยการสำนักงานวิชาการ

กระทรวงยุติธรรม

๑) นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ	รองปลัดกระทรวงยุติธรรม
๒) นายณัฐพล ด่านจิตร์ตรง	นิติกรชำนาญการ
๓) นางสาวปรัตมาศ พิมเสน	นักวิชาการยุติธรรมปฏิบัติการ
๔) นายปิยะพันธ์ วิชมาจิตร	นักวิชาการนโยบายและแผนชำนาญการ

กรมราชทัณฑ์

นายกอบเกียรติ กสิวิวัฒน์	รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์

คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ

นายวัลลภ นาคบัว	ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์	ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๑) นายสุขุมพงศ์ โง่นคำ	กรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๒) นางสาวนิธินันท์ พินิจสุขใจ	เลขานุการกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

กระทรวงกลาโหม

๑) พลเอก ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร	ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
๒) พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	ผู้บัญชาการทหารบก
๓) พลอากาศเอก อิทธพร ศุภวงศ์	ผู้บัญชาการทหารอากาศ

๔) พลเรือเอก สุรศักดิ์ ...

๔) พลเรือเอก สุรศักดิ์ หรุ่นเริงรมย์	ผู้บัญชาการทหารเรือ
๕) พลเอก วรพงศ์ สง่าเนตร	เสนาธิการทหาร
๖) พลเอก เสถียร เพิ่มทองอินทร์	ปลัดกระทรวงกลาโหม
๗) พลเอก ชัยรัตน์ ชีระพันธุ์	เจ้ากรมพระธรรมนูญ
๘) พลโท รัตนพันธ์ โรจนะภิรมย์	รองเจ้ากรมพระธรรมนูญ
๙) พลเอก พิณภาษณ์ สริวัฒน์	เจ้ากรมเสมียนตรา
๑๐) พลตรี นิติพัฒน์ กฤดิสวนสมบัติ	นายทหารส่วนประสานงาน การพัฒนาระบบราชการกลาโหม
๑๑) พันเอก กฤษณะ บวรรัตนารักษ์	ผู้อำนวยการกองกฤษฎีกาทหาร และการต่างประเทศ กรมพระธรรมนูญ
๑๒) พันโท พัฒนชัย พัฒนเจริญ	หัวหน้าวิชาการและค้นคว้า กองกฤษฎีกาการทหารและการต่างประเทศ
๑๓) พันตรี สาตถพงศ์ รัตนวิจิตร	นายทหารประจำแผนกวิชาการและค้นคว้า กองกฤษฎีกาทหารและการต่างประเทศ
๑๔) พันเอก ธงชัย รอดย้อย	นายทหารปฏิบัติการ กรมยุทธการทหาร

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๑) พลตำรวจตรี เดชา บุตรน้ำเพชร	รอง ผบช.สยศ.ตร.
๒) พันตำรวจเอก วิสูตร คูหะมณี	ผกก.มค.ผก.สยศ.ตร.
๓) ร้อยตำรวจตรี ชัยวัฒน์ เปรี่ยมรัตนชัย	รอง.สว.กศ.ผก.สยศ.ตร.
๔) พันตำรวจเอกหญิง ธันญา จันทรสร	กองบัญชาการตำรวจสันติบาล
๕) พันตำรวจโทหญิง คนึงนิจ วีระปุลลี	กองบัญชาการตำรวจสันติบาล

สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

นายภัทระ คำพิทักษ์	กรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

สำนักข่าวทีนิวส์

นายสนธิญาณ ชื่นฤทัยในธรรม	ผู้อำนวยการสำนักข่าวทีนิวส์

สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย

นางสาวสุวรรณา สมบัติรักษาสุข	ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย

กรมสอบสวนคดีพิเศษ

พันตำรวจเอก ไพสิฐ วงศ์เมือง	พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ชำนาญการพิเศษ

สำนักงานศาลยุติธรรม

นายสืบพงษ์ ศรีพงษ์กุล	ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ประจำสำนักประธานศาลฎีกา

มหาวิทยาลัยมหิดล

๑) ดร.โคทม อารียา	ผู้อำนวยการสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา
๒) รองศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด	อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยะ กิจถาวร	รองเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค ๔ ส่วนหน้า

๑) พลตรี สกล ชื่นตระกูล	รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค ๔ ส่วนหน้า
๒) พันเอก กฤษณะ วัชรเทศ	กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค ๔ ส่วนหน้า

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นายสุเทพ เทือกสุบรรณ	อดีตผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.)

๒. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษา พร้อมข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อโปรดพิจารณา และหากวุฒิสภาเห็นด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แล้ว ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณานำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

พลตรี

(สุรสิทธิ์ ถนัดทาง)

เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

บทสรุปผู้บริหาร
(Executive Summary)
การศึกษาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ

ความเป็นมา

ในอดีตประเทศไทยมีการปฏิรูปงานความมั่นคงและกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงในระดับหนึ่ง แต่ปัญหาด้านความมั่นคง รวมทั้งสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงของโลกและภูมิภาคได้มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด จากอดีตที่มีทหารเป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันราชอาณาจักร หรือการใช้กำลังทหารรุกรานประเทศอื่นจนเกิดความไม่สงบของสังคมโลก เป็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่ที่มีมิติที่หลากหลาย

ตั้งแต่ช่วง หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนเข้าสู่ยุคหลังยุติสงครามเย็น ความมั่นคงของประเทศได้เปลี่ยนความหมายเป็นความมั่นคงของบุคคล หรือความมั่นคงของมนุษย์ โดยเกิดขึ้นจากการที่สหรัฐอเมริกาได้จัดระเบียบโลกใหม่ใน ๓ ข้อ คือ ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการค้าเสรี ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีแต่ส่งผลให้ความสงบสุขของประเทศมีการเปลี่ยนแปลง เพราะทุกประเทศต่างแสวงหาความได้เปรียบจากสิ่งเหล่านี้ การละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงเกิดขึ้นหลายรูปแบบ เช่น รัฐละเมิดต่อประชาชน รัฐใช้กองกำลังทำให้ประชาชนหมดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงประชาชนละเมิดต่อประชาชนเอง

แนวคิดการปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform: SSR) จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาความมั่นคงให้ทั้งรัฐและประชาชน ก่อให้เกิดความสงบสุขของคนในชาติ และที่สำคัญความรักและความสามัคคีของคนในชาตินำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี การปฏิรูปภาคความมั่นคงต้องการจะเปลี่ยนแปลงโดยมุ่งให้ฝ่ายบริการความมั่นคงเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดและตรวจสอบได้ตามมาตรฐานของประชาธิปไตย รวมทั้งมีความชอบธรรมตามกฎหมาย (Legitimate) โดยพยายามส่งเสริมความมั่นคงทั้งของรัฐและมนุษย์ไปพร้อมๆ กัน ภายใต้การควบคุมโดยฝ่ายพลเรือน ซึ่งหมายถึง การที่ฝ่ายพลเรือนและบุคลากรฝ่ายความมั่นคงให้ความเคารพซึ่งกันและกันต่อภารกิจที่แต่ละฝ่ายต้องทำ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลด้านความมั่นคงซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

คำถามหลักและเป้าประสงค์ที่ต้องการ

ประเทศไทยมีพัฒนาการด้านความมั่นคงมาตลอดจะเห็นได้จากในยุคสงครามเย็นมีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๒ - ๒๕๐๓ มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับสภาความมั่นคงและการจัดส่วนราชการกระทรวงกลาโหม และในช่วงที่ผ่านมากฎหมายความมั่นคงก็มีการพัฒนาอย่างเป็นลำดับ ล่าสุดประเทศไทยมีการปรับปรุงกฎหมายความมั่นคง ๓ ฉบับ ซึ่งมีความต่อเนื่องดังนี้

๑) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการพัฒนาการใช้กฎหมายด้านความมั่นคงในการใช้กำลังมาจากพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ ซึ่งทหารจะรับผิดชอบทุกอย่างตั้งแต่การสั่งการใช้จนถึงการปฏิบัติการทุกขั้นตอนขึ้นตรงต่อทหาร พระราชกำหนดฉบับนี้ได้ให้

อำนาจนายกรัฐมนตรี ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเป็นผู้สั่งการ และจะประกาศใช้ได้เมื่ออยู่ในสภาวะฉุกเฉินเท่านั้น ปัจจุบันยังคงใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แก้ปัญหาของสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้

๒) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเกิดหลังจากในช่วงหนึ่งรัฐมองว่าปัญหาความมั่นคงภายในยุติแล้วในยุคของภัยจากคอมมิวนิสต์ สามารถเปลี่ยนมาใช้กฎหมายตามปกติได้ แต่เมื่อหลัง ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้คุกรุ่นขึ้น รวมถึงสถานการณ์ที่ไม่สงบในประเทศ จึงได้บัญญัติกฎหมายข้างต้นขึ้นบังคับใช้ ซึ่งอำนาจการสั่งการอยู่ที่นายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แม้ว่าเป้าประสงค์หลักกำลังพลของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) จะเป็นพลเรือน แต่เนื่องด้วยเลขาธิการ กอ.รมน. เป็นเสนาธิการทหารบกโดยตำแหน่ง จึงทำให้กำลังพลส่วนใหญ่เป็นทหาร ซึ่งยังผิดจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งในการทำงานของ กอ.รมน. จะเป็นการบูรณาการการปฏิบัติของพลเรือน ตำรวจและทหารเข้าด้วยกัน โดยนายกรัฐมนตรีสามารถใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ตั้งแต่ในสภาวะปกติ

๓) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มีคณะผู้บัญชาการทหารตามมาตรา ๔๗ โดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธาน มีหน้าที่ในการเตรียมและใช้กำลังในรูปแบบของคณะทำงาน วัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อให้การแต่งตั้งโยกย้ายนายทหารชั้นนายพลของกองทัพเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังได้ขยายมิติการใช้กำลังทหารจากสงครามตามแบบมาสู่ภารกิจทางทหารนอกเหนือจากสงคราม (Military Operations Other than War)

ถึงแม้จะมีการพัฒนากฎหมายด้านความมั่นคงแล้ว แต่ปัญหาด้านความมั่นคงของไทยยังคงมีอยู่และปัญหาดังกล่าวยังเข้าถึงทุกครัวเรือนทุกคนได้รับผลกระทบเหมือนกัน เนื่องจากการเปลี่ยนไปของมิติด้านความมั่นคง จึงได้กำหนดประเด็นเพื่อศึกษาถึง

๑) แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในประเทศ

๒) การบริหารจัดการปัญหาด้านความมั่นคงในมิติต่างๆ กันที่ไม่ได้ดูเฉพาะการใช้กำลังทางทหารเท่านั้น

๓) ศึกษาภัยคุกคามด้านความมั่นคงของประเทศไทยในห้วงระยะเวลา ๑๐ ปีข้างหน้า และภายหลังการเข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียน ในลักษณะของการสัมมนาเพื่อระดมความคิดจากหลายๆ ส่วน

๔) กำหนดแนวทางในการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล

ปัญหาพื้นฐานด้านความมั่นคง (Problem Base) สิ่งที่เป็นจุดอ่อนมากที่สุดของประเทศไทย

หนึ่ง คือ “แผน”แนวทางสู่อนาคตของประเทศไทย จากที่ได้มีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำแผนระดับต่างๆ มาให้ข้อมูล พบว่า แผนของประเทศไทยมีลักษณะที่ต่างคนต่างคิด ไม่มีการประสานสอดคล้องกัน ขาดแผนแม่บทด้านความมั่นคง

สอง คือ ฝ่ายการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลมีนโยบายของตนมาปฏิบัติ จึงส่งผลให้แผนไม่นำไปสู่การปฏิบัติหรือขาดการบูรณาการของหน่วยต่างๆ ให้เป็นเอกภาพ

สาม คือ เป็นแผนภายใต้เงื่อนไข มีเงื่อนไขของงบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น ไม่มีงบประมาณแผนไม่เดิน เป็นต้น

และสี่ คือ กระบวนการทำแผนของไทยเป็นแผนระยะสั้น ๔ - ๕ ปี แม้รัฐบาลถูกกำหนดให้ต้องจัดทำแผนบริหารราชการ ๔ ปี และส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อรองรับแผนบริหารราชการของรัฐบาล แต่รัฐบาลทั่วไปมีอายุประมาณ ๖ เดือนเท่านั้น จึงทำให้ขาดความต่อเนื่อง เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีระยะเวลาของแผน ๒๐ ปี คือ ตั้งแต่วัยแรกเกิดจนถึงวัยเจริญพันธุ์ กระบวนการนี้ คือ ยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนัยของความหมายซึ่งเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการพัฒนาและใช้พลังอำนาจของชาติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประเทศ

ปัญหาเชิงสถาบัน (Institution Base)

ผู้เกี่ยวข้องและองค์กรที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงได้ขยายกว้างมากยิ่งขึ้นครอบคลุมในหลายมิติ โดยเฉพาะมิติด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่กว้างกว่ามิติด้านความมั่นคงรูปแบบเดิม ที่ใช้กำลังทหารในการทำสงครามแก้ไขปัญหาเท่านั้น ดังนั้น เมื่อเรามองในรูปองค์กรจะพบว่ามีหลายส่วนต้องเข้าร่วมปฏิรูปงานด้านความมั่นคงและมีบทบาทที่แตกต่างกันออกไปประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคง ฝ่ายบริหารของรัฐและรัฐบาล ภาคประชาสังคม ฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรภาคเอกชน สถาบันเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานอิสระ รวมถึงฝ่ายยุติธรรมและกฎหมาย ซึ่งยังมีปัญหาในการสร้างความเป็นสถาบันของแต่ละองค์กร

<u>วิธีการศึกษา</u>

จากปัญหาพื้นฐานและปัญหาเชิงสถาบันดังกล่าว คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา จึงได้พิจารณาศึกษาถึงผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานด้านความมั่นคงเฉพาะส่วนที่สำคัญ และเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาไม่นานนักเพื่อมาเป็นกรณีศึกษาประกอบการวิเคราะห์ พร้อมนี้ยังได้อ้างอิงถึงข้อมูลที่ประเทศในอาเซียนได้ทำการปฏิรูประบบงานความมั่นคง (SSR) ของประเทศ แล้วประสบความสำเร็จ โดยที่จริงแล้วการทำ SSR นั้น ได้เริ่มในประเทศตะวันตกเป็นเวลามากกว่า ๑๐ ปีแล้ว โดยได้ศึกษาถึงปัญหาเพื่อวิเคราะห์หาช่องว่างในแต่ละด้านตามพลังอำนาจแห่งชาติ และทำเป็นผลสรุปข้อเสนอแนะแต่ละด้านฯ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ผลของการศึกษาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ยืนยันถึงเหตุผลที่ประเทศไทยต้องการแนวคิดการปฏิรูปงานความมั่นคงและการบริหารจัดการความมั่นคงอย่างมีธรรมาภิบาล (SSR/SSG) จริง ดังนั้น การที่จะให้ผลการศึกษานี้นำไปสู่การปฏิบัติและประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและคนไทยทุกคนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สร้างความมั่นคงมั่งคั่งอย่างยั่งยืน ประชาชนสามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีเกียรติมีศักดิ์ศรีบนฐานของความพอเพียง รัฐบาลจึงควรผลักดันให้มีโครงการศึกษาอย่างจริงจัง เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงภายใต้กรอบ ดังนี้

- **พอประมาณ** คือ ปรับบริบทการปฏิรูปงานความมั่นคงเข้ากับประเทศไทย ความเป็นไทย และคนไทยส่วนใหญ่ของประเทศ

- **สมเหตุ สมผล** คือ มีที่มาที่ไป เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง

- **มีภูมิคุ้มกัน** คือ สร้างประเทศไทยไม่ให้กลับไปติดกับดักของปัญหาที่มีในอดีต ให้ประเทศไทยกลับขึ้นมายืนอยู่บนเวทีอาเซียนและเวทีโลก ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้อย่างภาคภูมิ

ผลการศึกษาที่ได้รับ ศึกษาใน ๕ ด้าน มุ่งไปที่หน่วยงานหรือองค์กรที่น่าจะมีปัญหาในระดับนโยบายและการปฏิบัติ และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวสัมพันธ์ โดยเฉพาะกฎหมายด้านความมั่นคงที่เป็นพื้นฐานหลักของประเทศ และนำมาใช้เมื่อชาติเกิดภาวะวิกฤติ โดยมีโครงสร้างการศึกษา คือ

๑) ด้านการรักษาความมั่นคงภายใน

(๑) การทหาร เน้นที่หน่วยใช้กำลังระดับนโยบาย และได้นำกฎหมายด้านความมั่นคงมาใช้ : หน่วยงานที่เข้ามาให้ข้อมูล คือ กระทรวงกลาโหม กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สำนักข่าวกรองแห่งชาติ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

(๒) การเมือง ได้ใช้เหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ผ่านมาเป็นกรณีศึกษา ขอข้อมูลในแง่ของผู้ใช้กฎหมายความมั่นคงและภาคประชาชน : บุคคลที่เข้ามาให้ข้อมูล คือ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้แทนกรมยุทธการทหารบก นายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุราษฎร์ธานี (อดีตรองนายกรัฐมนตรี) ผลการเสวนาเรื่อง “เยียวยา ๗.๕ ล้านบาท : เป็นธรรม หรือ ลำเอียง?” รัฐสภา

(๓) เศรษฐกิจ หน่วยในระดับนโยบายของรัฐที่มองในภาพกว้างพร้อมให้การสนับสนุนเพื่อบูรณาการองค์กรเอกชนเข้าด้วยกัน : หน่วยงานและบุคคลที่เข้ามาให้ข้อมูล คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และผู้แทนภาคเอกชน

(๔) สังคมจิตวิทยา เป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทยปัจจุบัน แต่ปัญหาด้านนี้มักได้รับการแก้ไขเป็นนามธรรมมากกว่ารูปธรรม : หน่วยงานที่เข้ามาให้ข้อมูล คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(๕) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นปัญหาที่กระทบในรูปความมั่นคงแบบใหม่ ตั้งแต่ระดับรัฐบาล กองทัพ จนถึงระดับประชาชน : หน่วยงานที่เข้ามาให้ข้อมูล คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(๖) สื่อมวลชน / นักวิชาการ / องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนขาดไม่ได้ของภาคความมั่นคงของชาติในปัจจุบัน จะเป็นกระจกสะท้อนและเป็นกระบอกเสียงของประชาชน เพื่อสื่อออกไปให้ทุกภาคส่วนได้รับแต่สิ่งดีที่เกิดขึ้นก็มีข้อด้อยอยู่ในตัวเช่นกัน

สื่อมวลชน บุคคลที่เข้ามาให้ข้อมูล คือ ผู้แทนสถานีโทรทัศน์ TNEWS ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย

นักวิชาการ บุคคลที่เข้ามาให้ข้อมูล คือ ผู้อำนวยการสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดล

องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ บุคคลที่เข้ามาให้ข้อมูล คือ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒) ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการก่อการร้าย บางส่วนมองว่ามีความสัมพันธ์กัน บางส่วนมองต่างเพราะไม่ต้องการยกระดับ และทั้งสองเรื่องเป็นเรื่องที่เกิดความรุนแรงและปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขได้ โดยมีกฎหมายด้านความมั่นคงหลายฉบับเข้าไปเกี่ยวข้อง

(๑) ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ บุคคลที่เข้ามาให้ข้อมูล คือ ผู้แทนศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค ๔ ส่วนหน้า

(๒) การก่อการร้าย จากผลการเสวนาวิชาการเรื่อง "แนวโน้มการก่อการร้ายในประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบันและภายหลังการเป็นประชาคมอาเซียน"

๓) ด้านสาธารณภัยขนาดใหญ่ เป็นภัยด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ปัจจุบันนี้ทั่วโลกได้ให้ความสำคัญอย่างมาก และโดยเฉพาะมีกรณีศึกษาอย่างดีกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่พึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทย และในช่วงระยะเวลาที่ผ่านไปไม่นาน เป็นกรณีศึกษาต่อการบังคับใช้กฎหมาย การเลือกระดับของกฎหมายตามความรุนแรงของสถานการณ์ : หน่วยงานที่เข้ามาให้ข้อมูล คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ฯลฯ

๔) การบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงตามหลักธรรมาภิบาล การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงจะสำเร็จได้ ทุกหน่วย องค์กร และผู้บริหาร ต้องนำหลักธรรมาภิบาล ๖ หลักมาใช้ จึงจะทำให้ประเทศมีความมั่นคงอย่างแท้จริง

๕) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม คิดแบบเป็นระบบตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ต้องเอื้อต่อกันและอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นของชาติด้านความยุติธรรมให้ได้ เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง : หน่วยงานที่เข้ามาให้ข้อมูล คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงยุติธรรม กรรมการปฏิรูปกฎหมาย กองบัญชาการตำรวจสันติบาล สำนักงานศาลยุติธรรม กรมสอบสวนคดีพิเศษ และกรมราชทัณฑ์

ข้อเสนอแนะแต่ละด้าน

จากการศึกษาปัญหาในกลุ่มต่างๆ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้พยายามกระจายเพื่อให้มองเห็นปัญหาเป็นภาพกว้าง เน้นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงหลักของประเทศก่อนเป็นอันดับแรก ดังนั้น เมื่อนำมาจับกลุ่มและเรียงตามลำดับความสำคัญจึงสามารถกำหนดได้ดังนี้

๑) ฝ่ายบริหารของรัฐ รัฐบาล ๒) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคง ๓) ฝ่ายความยุติธรรมและกฎหมาย ๔) ประชาสังคม ๕) องค์กรภาคเอกชน ๖) สถาบันเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระ

ทิศทางในอนาคตของการปฏิรูประบบงานด้านความมั่นคงของชาติ

จากผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลต้องลำดับความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐให้มีธรรมาภิบาล โดยใช้กลไกที่มีเพื่อสามารถดำเนินการได้ทันที ดังนี้

๑) กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยมอบหมายให้หน่วยงานด้านการศึกษายุทธศาสตร์ชาติเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการอย่างจริงจัง ซึ่งปัจจุบันมีหน่วยงานที่ได้มีการศึกษาและมีความพร้อมอยู่แล้ว เช่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันพระปกเกล้า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น โดยการศึกษาและกำหนดกรอบในระยะยาว มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และกำหนดให้นโยบายมีการบูรณาการให้องค์กรของรัฐเป็นเครื่องมือให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง

๒) หลักการของประชาธิปไตย โดยผู้แทนของปวงชนชาวไทยผู้ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี ดังนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลจึงสามารถใช้ตำแหน่งในการเป็นผู้นำสูงสุดในสองหน่วยงานสูงสุดของรัฐด้านความมั่นคง

หน่วยงานแรก คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่สามารถกำหนดกรอบการปฏิรูปด้านความมั่นคงของชาติในระดับนโยบาย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและผู้บัญชาการทหารสูงสุดก็อยู่ในสภาความมั่นคงด้วย

หน่วยงานที่สอง คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งมีภารกิจด้านความมั่นคงภายในประเทศ มีหน่วยปฏิบัติครอบคลุมทั้งประเทศ และยังเป็นการบูรณาการการปฏิบัติทั้งทหาร ตำรวจ พลเรือน และประชาชน อีกทั้งยังมีกฎหมายด้านความมั่นคงเป็นเครื่องมือในการสนับสนุน

ดังนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะที่รับผิดชอบทั้งสองหน่วยงาน สามารถดำเนินการผลักดันการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐให้มีธรรมาภิบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดการควบคุมงานด้านความมั่นคงจากพลเรือนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน (Civilian Control) ตามหลักธรรมาภิบาลเช่นเดียวกับนานาอารยะประเทศในเร็ววัน

๓) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล และหน่วยงานราชทัณฑ์ ได้เริ่มดำเนินการแล้ว แต่ขาดการประสานแนวคิดและหลักปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกัน ถ้ารัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจให้นโยบายการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของรัฐทั้งระบบ โดยให้ตำรวจเป็นองค์กรต้นแบบการปฏิรูป จะช่วยให้การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้โดยง่ายและรวดเร็ว

๔) การส่งเสริมด้านความรู้เกี่ยวกับงานด้านความมั่นคงในมิติใหม่ที่ขยายตัวไปสู่ความมั่นคงของพลังอำนาจของชาติทุกมิติและความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงการพัฒนาให้งานด้านความมั่นคงมีธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่จำเป็น รัฐบาลควรกำหนดนโยบายในการให้ความรู้แก่นักการเมืองและผู้บริหารระดับสูง ทั้งในหลักสูตรการศึกษาด้านความมั่นคง เช่น หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร และการอบรมเพิ่มพูนความรู้ของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีความรู้ความเข้าใจในการพัฒนางานด้านความมั่นคงในส่วนที่ตนรับผิดชอบ และเกิดพลังผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลในระบบงานความมั่นคงอย่างแท้จริง

(ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในแต่ละด้านอยู่ในภาค ผนวก ก และ ข)

บทที่ ๑
บทนำ

๑ก ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

จากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของโลกหลังยุติสงครามเย็นได้มีการจัดระเบียบโลกใหม่ (New World Order) โดยประเทศสหรัฐอเมริกา และชาติตะวันตก โดยมุ่งบริหารโลกภายใต้กรอบเสรีประชาธิปไตย การค้าเสรี และสิทธิมนุษยชน โดยปัจจัยหลักที่สร้างเสถียรภาพของชาติที่มีความสำคัญสูงสุด คืองานด้านความมั่นคง จึงมีแนวความคิดในการปฏิรูประบบบริหารงานความมั่นคง (Security Sector Reform) โดยการนำระบบธรรมาภิบาลในกิจการความมั่นคง (Security Sector Governance) มาใช้เป็นเครื่องมือที่ต้องปฏิรูปควบคู่กัน เป็น "การสร้างสภาวะแวดล้อมที่มีเสถียรภาพ และความมั่นคงอันจะนำไปสู่การพัฒนา ลดความยากจน สร้างธรรมาภิบาล สร้างความแข็งแรงให้กับสถาบันการเมือง อันเป็นรากฐานนำไปสู่นิติรัฐ และความมั่นคงของประเทศ" ซึ่งแนวคิดนี้ได้เข้ามาปรับเปลี่ยนและพัฒนาให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกเป็นเวลากว่า ๒๐ ปีแล้ว

แนวความคิดในการปฏิรูประบบบริหารงานความมั่นคง (Security Sector Reform) ยังเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ความโปร่งใส การมีประสิทธิผลและคุ้มค่า ความรับผิดชอบ ในผลการกระทำ การพิทักษ์ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พร้อมทั้งปรับและให้ความสำคัญภารกิจทางทหารในด้าน "การปฏิบัติการทางทหารอื่น นอกเหนือจากการสงคราม หรือ MOOTW – Military Operation Other Than War" ซึ่งเป็นสิ่งที่กองทัพต้องพร้อมต่อการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว และเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการแก้ปัญหาของรัฐบาล

ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปฏิรูปงานด้านความมั่นคงของประเทศหรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศไทยในปัจจุบัน มิติงานด้านความมั่นคงมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหลังจากการที่โลกมีขั้วอำนาจที่หลากหลายมากขึ้น เมื่อมองย้อนกลับไปในอดีตซึ่งงานความมั่นคงในยุคสงครามเย็นมักจะยึดติดกับการป้องกันประเทศ โดยมีกองทัพไว้เพื่อทำสงคราม แต่ในปัจจุบันงานความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากว่าความสำคัญของความมั่นคงมี ๒ ชนิด คือความมั่นคงตามแบบ (traditional security) และความมั่นคงไม่ตามแบบ (non-traditional security) ที่ในทั้งสองกรณีเป็นการใช้กำลังทหารทั้งสิ้น แต่มีบทบาทและสถานะของการใช้กำลังทหารในการแก้ปัญหานั้นที่แตกต่างกัน

บทบาทของกองทัพในการแก้ปัญหาความมั่นคงตามแบบ (traditional security) เป็นเรื่องการใช้กำลังทหารในการทำสงคราม หรือการใช้กำลังทหารในการแก้ปัญหาภายใต้ขีดความสามารถทางทหารหรืออำนาจกำลังรบที่มีอยู่ ในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในระดับประเทศที่มีข้อจำกัดและทำได้ยากในปัจจุบัน เนื่องจากในกรณีพิพาทใดๆ ที่เกิดขึ้น มักมีองค์กรระหว่างประเทศ

หรือชาติอื่นที่มีผลประโยชน์ร่วมเข้ามาแทรกแซง เช่น องค์การสหประชาชาติที่มีบทบาทในการเข้ามาควบคุมกำกับงานความมั่นคงมากยิ่งขึ้น สาเหตุจากเงื่อนไขข้อตกลงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อกฎหมายระหว่างประเทศ หรือปฏิญญาที่มีการลงนามร่วมกัน ทั้งในระดับนานาชาติหรือระดับภูมิภาคล้วนเป็นข้อจำกัดต่อการใช้กำลังทางทหารในรูปของการทำสงครามตามแบบมากยิ่งกว่าในยุคสงครามเย็นที่ผ่านมา ในขณะที่บทบาทของกองทัพด้านความมั่นคงไม่ตามแบบ (non-traditional security) จะมีมิติที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความมั่นคงของมนุษย์ หลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงด้านพลังงาน ปัญหาภัยพิบัติ ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ทำให้คำจำกัดความของงานความมั่นคงมีความกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องจะมีหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม รวมถึงภาคเอกชน ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงในส่วนนี้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผลจากโครงสร้างของระบบโลกที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ต้องยอมรับว่า กระแสหลักของโลกได้ให้ความสำคัญกับ **หลักประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และอุดมการณ์ทุนนิยมการค้าเสรี** จนส่งผลต่อภาคส่วนความมั่นคงโดยเฉพาะบทบาทของรัฐ และหน่วยงานด้านความมั่นคงจะต้องยึดหลักการของระบอบประชาธิปไตย โดยองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบงานความมั่นคงในทุกๆ ส่วน จะต้องถูกกำกับโดยรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกระบวนการประชาธิปไตยอย่างถูกต้องและเป็นไปตามทำนองคลองธรรม (civilian supremacy/ civilian control) รวมถึงภาครัฐที่ทำงานด้านความมั่นคงจะต้องมีระบบธรรมาภิบาลที่พร้อมรับการตรวจสอบได้ ในขณะเดียวกันภาคเอกชนภาคประชาสังคมก็จะต้องเข้ามามีบทบาทในงานความมั่นคงร่วมกับภาครัฐมากยิ่งขึ้น

ภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของงานความมั่นคงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงและการบริหารจัดการความมั่นคงอย่างมีธรรมาภิบาลจะกลายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ภาคส่วนความมั่นคงไม่ว่าจะเป็นรัฐ กองทัพ ภาคประชาสังคม รวมถึงภาคธุรกิจเอกชน ต่างก็ต้องเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจถึงสภาวะแวดล้อมของงานความมั่นคงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างมาก ดังนั้น การให้องค์ความรู้ในเรื่องความมั่นคงกับทุกภาคส่วน ได้ตระหนักรู้ว่าทุกฝ่าย ทุกคนในสังคม ต่างมีส่วนรับผิดชอบต่อความมั่นคง จะเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อ “การสร้างสภาวะแวดล้อมที่มีเสถียรภาพ และความมั่นคงอันจะนำไปสู่การพัฒนา ลดความยากจน สร้างธรรมาภิบาล สร้างความแข็งแรงให้กับสถาบันการเมือง อันเป็นรากฐานนำไปสู่นิติรัฐ และความมั่นคงของประเทศ” ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของประเทศ

ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในบริบทของสถานการณ์ด้านความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ จะนำมาซึ่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการและให้มีการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการศึกษา ทบทวน และวิเคราะห์ข้อมูลด้านกฎหมายความมั่นคง ระบบงานความมั่นคงของไทยในปัจจุบัน และสถานการณ์ภัยคุกคาม

ของประเทศในห้วง ๑๐ ปีข้างหน้า เพื่อนำมาเป็นข้อพิจารณา และเสนอแนะ หาแนวทางในการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐให้มีประสิทธิผล เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับประเทศไทยเป็นสำคัญ

๑ข วัตถุประสงค์การศึกษา

๑ข-๑ เพื่อศึกษาแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในประเทศ

๑ข-๒ เพื่อศึกษาการบริหารจัดการ/โครงสร้างระบบงานความมั่นคงของไทยในปัจจุบัน

๑ข-๓ เพื่อศึกษาภัยคุกคามด้านความมั่นคงประเทศไทยในห้วงระยะเวลา ๑๐ ปีข้างหน้า

๑ข-๔ เพื่อหาแนวทางในการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล

๑ค ขอบเขตการศึกษา

ในเอกสารการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบงานความมั่นคงภายในประเทศ รวมทั้งหมด ๑๘ ฉบับ โดยมีการเสนอกฎหมายความมั่นคงเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และมาเลเซีย รวมถึงกรณีศึกษาการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงของฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย อีกทั้งการบริหารจัดการระบบงานความมั่นคงของไทยในปัจจุบัน โดยแบ่งเป็นด้านการรักษาความมั่นคงภายใน (การทหาร การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ด้านการก่อการร้าย ด้านสาธารณภัยขนาดใหญ่ และด้านการบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงตามหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยมีการคาดการณ์ถึงสถานการณ์ประเทศไทยในห้วงระยะเวลา ๑๐ ปีข้างหน้า และแนวทางในการแก้ปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล

การศึกษาแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน คือ

<u>ขั้นตอนที่ ๑</u> สร้างความเข้าใจในงานความมั่นคงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต เพื่อกำหนดประเด็นสำคัญ โดยศึกษาในด้านความสัมพันธ์ กฎหมาย องค์กร/สถาบัน ทางสังคม ประเด็นปัญหาในอนาคตระยะยาวช่วง ๑๐ ปี พร้อมการเผชิญปัญหาดังกล่าว และระบบธรรมาภิบาลที่เหมาะสม

กรอบความคิดขั้นตอนที่ ๑

ขั้นตอนที่ ๒ นำประเด็นที่กำหนดจากขั้นตอนที่ ๑ มาศึกษาเพื่อเก็บข้อมูล โดยพิจารณาในประเด็นด้าน การบริหารจัดการระบบงานความมั่นคง โครงสร้างองค์กร และระบบธรรมาภิบาล โดยให้ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้าน องค์กร / สถาบัน มาให้ข้อมูล และมีการจัดการประชุมหรือศึกษาดูงานตามสมควร

ขั้นตอนที่ ๓ นำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์เพื่อจัดทำร่างข้อเสนอ จัดทำรูปเล่ม และนำเข้าเสนอต่อรัฐสภา

๑ง วิธีการศึกษา

๑ง-๑ การรับทราบข้อมูลในช่องว่างที่นำไปสู่ปัญหางานด้านความมั่นคง

- Communications Gap ช่องว่างการสื่อสารระหว่างองค์กร/หน่วยงาน
- Legitimacy Gap ช่องว่างทางกฎหมายและความชอบธรรมในการรับผิดชอบ
- Capability Gap ช่องว่างด้านความสามารถ/ประสิทธิภาพการทำงาน

๑ง-๒ ศึกษาความสัมพันธ์ขององค์กรเชิงเครือข่าย

- ความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง
- ความสัมพันธ์ในแนวราบ

๑ง-๓ กำหนดประเด็นปัญหาความมั่นคงที่จะเป็นปัญหากับประเทศไทย ใน ๑๐ ปีข้างหน้า

- ประเด็นด้านความมั่นคงตามแบบ (Traditional Threats/Security)
- ประเด็นด้านความมั่นคงไม่ตามแบบ (Non-Traditional Threats/Security)

๑ง-๔ ศึกษาการเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลในงานด้านความมั่นคง

๑จ ระยะเวลาการดำเนินการ

เรื่อง	กิจกรรม	ระยะเวลา
ศึกษา / รับทราบข้อมูล	จัดประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ / คณะอนุกรรมาธิการวิสามัญฯ	**ต.ค.๕๔ – มิ.ย.๕๕**
การทบทวนวรรณกรรมและเก็บข้อมูลจากเอกสาร	๑) สำรวจและจัดหาเอกสารเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ๒) จัดการสัมมนา (๒ ครั้ง) / ประชุมเสวนา (๑ ครั้ง)	**ต.ค.๕๔ – พ.ค.๕๕**
การทบทวนวรรณกรรมและเก็บข้อมูลเพิ่มเติม	เรียบเรียงบทที่ ๑ (ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา)	**ธ.ค.๕๔**
การทบทวนวรรณกรรมและเก็บข้อมูลเพิ่มเติม	เรียบเรียงบทที่ ๒ (กฎหมาย-แนวคิดที่เกี่ยวข้อง)	**ธ.ค.๕๔ - ม.ค.๕๕**
การนำเสนอโครงร่างการศึกษาฯ (Proposal)	เรียบเรียงบทที่ ๓ (การบริหารจัดการระบบงานความมั่นคงของไทยในปัจจุบัน)	**ก.พ.๕๕ – มี.ค.๕๕**
การเก็บรวบรวมข้อมูลฯ	เรียบเรียงบทที่ ๔ (สถานการณ์ด้านความมั่นคงของประเทศไทยในห้วงระยะเวลา ๑๐ ปีข้างหน้า)	**เม.ย. – มิ.ย.๕๕**
การสรุปอภิปรายผลที่ได้รับ	เรียบเรียงบทที่ ๕ (บทสรุปและข้อเสนอแนะ)	**มิ.ย.๕๕**
การเสนอผลการศึกษาฯ จัดทำเอกสารและแจกจ่าย	จัดทำรูปเล่ม	**ส.ค.๕๕**

๑ฉ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑ฉ-๑ ทำให้เข้าใจถึงแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในประเทศที่สำคัญ

๑ฉ-๒ ทำให้เข้าใจถึงกระบวนการบริหารจัดการ/โครงสร้างระบบงานความมั่นคงของประเทศไทยในปัจจุบัน

๑ฉ-๓ ให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล ในการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ เพื่อรองรับต่อ ภัยคุกคามทั้งปัจจุบัน และที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า

๑ฉ-๔ ให้ข้อเสนอแนะในการใช้หลักธรรมาภิบาลในการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ

๑ช นิยามศัพท์

การปฏิรูปภาคความมั่นคง หมายถึง การพยายามที่มุ่งให้หน่วยงานที่ให้บริการด้านความมั่นคงทำงานเพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่รัฐและประชาชน ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือนที่ยึดหลักการของระบอบประชาธิปไตย ทำงานภายใต้หลักนิติธรรม และเคารพต่อสิทธิมนุษยชน โดยการดำเนินการเพื่อเสริมสมรรถนะของฝ่ายความมั่นคงให้บรรลุเป้าหมายหลัก คือ การจัดระบบการบริหารความมั่นคงให้แก่รัฐและประชาชนในลักษณะที่ต้องสามารถตรวจสอบได้และมีการรับผิด

การปฏิรูปอาจมุ่งไปที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของภาคความมั่นคงหรืออาจทำทั้งระบบ การปฏิรูปภาคความมั่นคงเป็นปัจจัยที่จำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ของการสร้างประชาธิปไตยในประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบการเมืองที่เปิดกว้างกว่าเดิม หรือในประเทศที่พยายามจะขจัดความขัดแย้งหรือพยายามที่จะฟื้นฟูประเทศหลังความขัดแย้ง และประเทศที่เศรษฐกิจกำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว (emerging economies) ซึ่งมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการบริหารจัดการเพื่อให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างแข็งแกร่งและมีผลลัพธ์ในแง่การพัฒนาที่ดียิ่งขึ้น

ภาคความมั่นคง หมายถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ทำหน้าที่รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือทำหน้าที่รักษาความมั่นคงปลอดภัย เช่น ทหาร ตำรวจ หน่วยงานด้านข่าวกรอง และหมายรวมถึงหน่วยงานด้านพลเรือนที่มีหน้าที่จัดการและกำกับดูแลตามที่ได้รับมอบหมาย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลยุติธรรม และองค์กรอิสระด้านความมั่นคงต่างๆ

บทที่ ๒
กฎหมายและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒ก การปฏิรูปภาคความมั่นคงและธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง

ภาคความมั่นคงอาจมีคำจำกัดความได้ทั้งแบบแคบและกว้าง ในแบบดั้งเดิมนั้นมองว่าภาคความมั่นคงประกอบด้วยหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ทำหน้าที่รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือเป็นการทำหน้าที่รักษาความมั่นคงปลอดภัยนั่นเอง แต่คำจำกัดความนี้แคบเกินไป ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform: SSR) เนื่องจากไม่ได้รวมถึงหน่วยงานด้านพลเรือนที่มีหน้าที่จัดการและกำกับดูแล

ดังนั้น คำจำกัดความที่แคบและสอดคล้องกับ SSR จึงรวมไปถึง

๑) หน่วยงานที่ให้บริการด้านความมั่นคงของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดให้มีความมั่นคง โดยปกติ ได้แก่ ทหาร ตำรวจ ศุลกากร และหน่วยพิทักษ์เฝ้าระวังชายแดน หน่วยงานด้านข่าวกรอง และองค์กรความมั่นคงแห่งรัฐอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้กำลังเพื่อการป้องกันรักษาความมั่นคงภายในหรือภายนอก และเพื่อรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

๒) หน่วยงานด้านพลเรือนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและการกำกับดูแล ซึ่งหมายรวมถึงหน่วยงานรัฐบาลที่รับผิดชอบนโยบายความมั่นคง เช่น กระทรวงที่ได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการหน่วยงานที่ให้บริหารความมั่นคง ฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลยุติธรรม และองค์กรกำกับดูแลเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายความมั่นคง เพื่อให้แน่ใจว่าฝ่ายความมั่นคงใช้อำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสมและถูกต้องตามกฎหมาย

๓) คำจำกัดความที่กว้างมากขึ้นและสอดคล้องกับแนวคิด SSR ยังรวมถึงกลุ่มประชาสังคมที่มีความสนใจในการตรวจสอบว่าการจัดการความมั่นคงให้แก่ประชาชนนั้นได้มาตรฐาน เช่น สื่อ กลุ่มในชุมชน นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญอิสระ

๒ก-๑ การควบคุมภาคความมั่นคงโดยฝ่ายพลเรือน

การควบคุมภาคความมั่นคงโดยฝ่ายพลเรือน หมายความว่า คนที่ตัดสินใจเรื่องนโยบายความมั่นคงไม่ควรเป็นคนที่ทำงานในหน่วยงานที่ให้บริหารด้านความมั่นคง นี่เป็นประเด็นที่สำคัญในการช่วยป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งของผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหารทางการเมืองที่เป็นพลเรือนซึ่งรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง กับหน่วยงานที่ให้บริการด้านความมั่นคงที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามนโยบายด้านความมั่นคง

การควบคุมโดยฝ่ายพลเรือนต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงเพื่อให้คำปรึกษาเรื่องทางเลือกและความเป็นไปได้จากมุมมองทางวิชาการ แต่ให้อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดทิศทางนโยบายเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายพลเรือน ซึ่งหลักการควบคุมโดยฝ่ายพลเรือน

จะช่วยปกป้องพื้นที่การทำงานด้วยความสามารถอย่างเป็นมืออาชีพของบุคลากรด้านความมั่นคง ให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ในขณะเดียวกันก็ช่วยปกป้องพื้นที่การทำงานด้วยความสามารถทางการเมืองของรัฐบาลไม่ให้ถูกแทรกแซงโดยหน่วยงานความมั่นคงที่อาจอยู่ภายใต้อิทธิพลของพลังอำนาจทางการเมือง

การควบคุมโดยฝ่ายพลเรือนจึงหมายถึง การที่ฝ่ายพลเรือนและบุคลากรฝ่ายความมั่นคงให้ความเคารพซึ่งกันและกันต่อภารกิจที่แต่ละฝ่ายต้องทำเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

๒ก-๒ อะไรบ้างที่ไม่ใช่การปฏิรูปภาคความมั่นคง

โดยปกติ รัฐบาลมีมาตรการต่างๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานและการจัดการของกองกำลังความมั่นคงของรัฐ แต่บางมาตรการไม่อาจนับว่าเป็นการปฏิรูปภาคความมั่นคง ในหลายกรณีกองกำลังความมั่นคงถูกทำให้เกี่ยวข้องกับการเมือง และกลายเป็นภัยคุกคามต่อทั้งประชาชนและรัฐเสียเอง การเปลี่ยนแปลงที่นำฝ่ายความมั่นคงไปในทิศทางเช่นนี้ไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปภาคความมั่นคง

สิ่งที่จะเป็นตัวบ่งชี้ว่าการปฏิรูปภาคความมั่นคงได้เกิดขึ้นแล้ว คือ ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงการจัดบริการความมั่นคงให้กับรัฐและประชาชนในลักษณะที่ทำให้ภาคความมั่นคงมีความรับผิดและมีความชอบธรรมมากขึ้น บางครั้งความพยายามในการปฏิรูปอาจไม่ได้ตั้งใจที่จะเกี่ยวข้องกับการเมือง แต่มุ่งเน้นพัฒนาการทำงานให้ทันสมัยและสร้างความเป็นมืออาชีพหรือพัฒนาประสิทธิผลทางวิชาการของหน่วยที่ให้บริการด้านความมั่นคง ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มีความสำคัญในการช่วยให้กองกำลังทำหน้าที่ได้ดี แต่มาตรการเหล่านี้จะนับว่าเป็นการปฏิรูปภาคความมั่นคงได้ก็ต่อเมื่อมีความพยายามอย่างอื่นควบคู่ไปด้วย นั่นคือ การจัดการให้กองกำลังความมั่นคงใช้อำนาจของตนอย่างถูกต้องตามกฎหมายและชอบธรรมภายใต้กรอบการควบคุมของฝ่ายพลเรือนที่เป็นประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติธรรม และการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน

๒ก-๓ ความมั่นคงของใครที่เป็นประเด็นในการปฏิรูปภาคมั่นคง

การปฏิรูปความมั่นคงมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาความมั่นคงให้ทั้งรัฐและประชาชน แต่ในหลายส่วนของโลก กองกำลังความมั่นคงกลับกลายเป็นภัยคุกคามรัฐและประชาชนเสียเอง สภาวะนี้ คือสิ่งที่การปฏิรูปภาคความมั่นคง ต้องการจะเปลี่ยนแปลงโดยมุ่งให้ฝ่ายบริการความมั่นคงเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดและตรวจสอบได้ตามมาตรฐานของประชาธิปไตย รวมทั้งมีความชอบธรรม (Legitimate) โดยพยายามส่งเสริมความมั่นคงทั้งของรัฐและมนุษย์ไปพร้อมๆ กัน

อนึ่ง SSR ยังมุ่งให้หน่วยงานที่ให้บริการด้านความมั่นคงเองมีความมั่นคง โดยการคุ้มครองจากการถูกแทรกแซงและการใช้อำนาจแฝงจากพลังทางการเมือง

๒ก-๔ อะไรคือธรรมาภิบาลทางความมั่นคง

การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง หมายความว่า ตัวแสดงทางความมั่นคงทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิผล และมีประสิทธิภาพ ทั้งยังอยู่ภายใต้หลักการควบคุมโดยฝ่ายพลเรือนที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic Civilian Control) หลักนิติธรรม และการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนที่หน่วยงานในระดับปฏิบัติการต้องทำงานอย่างมีความรับผิด ตรวจสอบได้ (Accountability) และโปร่งใส เพื่อให้แน่ใจว่าเป็นการทำงานเพื่อผลประโยชน์ของทั้งรัฐและประชาชนตลอดเวลา

ธรรมาภิบาลในงานด้านความมั่นคง (Security Sector Governance : SSG) กำหนดว่าต้องมีการวางกฎเกณฑ์อย่างชอบธรรมในเรื่องการใช้กำลัง กล่าวคือ "ใช้อย่างไร กับใคร ใช้เมื่อไหร่ และใช้ในกรณีใด" อีกทั้งยังต้องทำให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้จริง โดยต้องมีการจัดตั้งกลไกกำกับดูแลฝ่ายปฏิบัติการ เพื่อให้การทำภารกิจเป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ SSG มีความสำคัญยิ่งในการที่จะทำให้เกิดความแน่ใจว่า รัฐเป็นฝ่ายควบคุมการใช้กำลัง และรัฐจะไม่เป็นภัยคุกคามต่อตนเอง ประชาชน หรือรัฐและประชาชนของประเทศอื่นโดยการใช้กำลังอย่างไม่เหมาะสม นอกจากนี้ SSG ยังช่วยปกป้องหน่วยงานความมั่นคงไม่ให้ถูกแทรกแซงทางการเมืองในการทำภารกิจ

๒ก-๕ หลักความรับผิดและตรวจสอบได้ (Accountability)

หลักความรับผิดและตรวจสอบได้ในบริบทของภาคความมั่นคง หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องความมั่นคงและการใช้กำลังจะต้องรับผิดต่อสิ่งที่ได้ตัดสินใจไป ภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจหมายความว่า ตัวแทนของฝ่ายความมั่นคงอาจถูกขอร้องให้มาอธิบายเหตุผลในการกระทำของหน่วยงานต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการคัดเลือกภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เฉพาะเจาะจง และเป็นไปตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการที่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว ระบบดังกล่าวจะช่วยปกป้องหน่วยงานที่ให้บริการด้านความมั่นคงจากการถูกกล่าวหาอย่างไม่เป็นธรรม ขณะเดียวกันก็ให้หลักประกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งและรัฐบาลก็มีโอกาสที่จะเรียกบุคลากรด้านความมั่นคงมาชี้แจง

หลักความรับผิดและตรวจสอบได้เป็นเรื่องสำคัญเพราะจะช่วยป้องกันมิให้ฝ่ายที่ควบคุมการใช้กำลังสามารถใช้อำนาจที่ได้รับมอบความไว้วางใจไปในทางที่ผิด

๒ก-๖ หลักความโปร่งใส

ความโปร่งใสในภาคความมั่นคง หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงนั้นเปิดให้รัฐบาลและประชาชนเข้าไปดูและตรวจสอบได้ การจะทำให้เกิดความโปร่งใสจะต้องมีการกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารนั้นหาดูได้ง่าย และสามารถแบ่งปันกันได้ตามความจำเป็นในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นสามารถรับทราบกิจกรรมของฝ่ายความมั่นคงอย่างทันการณ์และสามารถทำหน้าที่กำกับดูแลงานความมั่นคงได้อย่างน่าเชื่อถือ

นอกจากนี้ ข้อกำหนดหนึ่งของความโปร่งใส คือ จะต้องมีข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน เพื่อสามารถประเมินอย่างมีเหตุมีผลว่าหน่วยงานความมั่นคงทำหน้าที่ตามอาณัติที่ได้รับมอบหมายอย่างน่าเชื่อถือหรือไม่

๒ก-๗ การไม่มีธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงทำให้เกิดปัญหาอะไรบ้าง

ในงานความมั่นคงที่ไม่ได้ทำภายใต้หลักธรรมาภิบาลจะสุ่มเสี่ยงต่อการทำงานที่ผิดปกติ (dysfunction) ของระบบความมั่นคง อันจะเป็นการคุกคามต่อทั้งรัฐและประชาชน ในกรณีที่เลวร้ายที่สุด งานความมั่นคงที่แม้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ขาดการควบคุมโดยฝ่ายพลเรือนที่ยึดถือหลักประชาธิปไตยจะกลับกลายเป็นกลไกสนับสนุนระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม เกิดความเสี่ยงที่กองกำลังความมั่นคงอาจเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองในทิศทางที่บั่นทอนประชาธิปไตยอันนำไปสู่การคอร์รัปชั่นและละเมิดสิทธิมนุษยชน

๒ก-๘ การปฏิรูปภาคความมั่นคงกับการมีธรรมาภิบาล

จุดมุ่งหมายของการปฏิรูป คือ การปรับปรุงภาคความมั่นคงที่กำลังอยู่ในสภาวะที่ทำงานผิดไปจากหน้าที่ที่ควรจะทำ โดยนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหาร หมายความว่าเป้าหมายของการปฏิรูปคือการจัดการให้หน่วยงานที่ให้บริการภาคความมั่นคงทำงานอย่างมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือนที่เป็นประชาธิปไตย เคารพต่อหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชนควบคู่กันไป การปฏิรูปส่วนใหญ่มักอยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งดังนี้

๑) การปฏิรูปหน่วยงานที่ให้บริการความมั่นคงโดยตรง เช่น ตำรวจ ทหาร

๒) การพัฒนาความสามารถในการบริหารของฝ่ายพลเรือนและกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น รัฐสภา กระบวนการยุติธรรม องค์กรประชาสังคม

๓) การพัฒนาสถาปัตยกรรมแห่งความมั่นคงของชาติ โดยการประเมินความต้องการการทบทวนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การทบทวนนโยบายปฏิรูปภาคความมั่นคงที่ใช้อยู่

๔) การมุ่งเน้นให้นโยบายและการปฏิบัติของฝ่ายความมั่นคงนำประเด็นมิติชายหญิง (gender) การคุ้มครองเด็ก และสิทธิมนุษยชนเข้ามาพิจารณาอย่างพอเพียง

๒ก-๙ การมีธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็ง

การมีธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็ง เพราะมีการกำหนดว่า ผู้มีอำนาจฝ่ายพลเรือนที่เข้าสู่อำนาจโดยการเลือกตั้งตามครรลองประชาธิปไตยจะต้องจัดการความมั่นคงในลักษณะที่ทำให้ความมั่นคงของทั้งรัฐและประชาชนดีขึ้นจริง กลไกดังกล่าวจะคุ้มครองรัฐประชาธิปไตยไม่ให้ถูกคุกคามโดยกองกำลังความมั่นคงที่อาจได้รับอิทธิพลทางการเมือง ขณะเดียวกันก็คุ้มครองหน่วยงานความมั่นคงไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือข้าราชการเข้ามามีอิทธิพลอย่างไม่เหมาะสม

ธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงจึงมีคุณูปการต่อระบอบประชาธิปไตย โดยการสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับให้ระบอบประชาธิปไตยทำงานได้อย่างเสรี ปราศจากการคุกคามด้วยการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม

๒ก-๑๐ การมีธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงทำให้รัฐเข้มแข็ง

ธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงมีความจำเป็นมากในการทำให้ระบอบประชาธิปไตยแข็งแกร่ง เพราะมีส่วนทำให้รัฐสามารถปกป้องตนเองได้และช่วยรับประกันหลักนิติธรรม โดยไม่เป็นภัยคุกคามระบอบประชาธิปไตยหรือประชาชนของตนเอง นอกจากนี้ ธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงมีความหมายว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประชาธิปไตยที่เป็นพลเรือนมีอำนาจในการควบคุมงบประมาณด้านความมั่นคง ซึ่งหมายถึง ความสามารถที่จะจัดสรรทรัพยากรไปในลักษณะที่จะเกิดประโยชน์แก่ทั้งรัฐและประชาชน รัฐหลายแห่งที่มีการบริหารจัดการความมั่นคงที่ไม่มีคุณภาพมักจะใช้จ่ายงบประมาณด้านความมั่นคงมากเกินไป

๒ก-๑๑ วัฒนธรรมของการให้บริการ (Culture of service) กับธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง

วัฒนธรรมของการให้บริการ คือ ทัศนคติต่อการทำงานความมั่นคงที่มองว่า ภารกิจของฝ่ายความมั่นคงในการจัดให้ความมั่นคงมีฐานะเป็นงานบริการสาธารณะ นั่นหมายถึงว่า ภายในวงการความมั่นคงจะมีวัฒนธรรมของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unity) ความซื่อสัตย์ ความมีวินัย ความเป็นกลาง และความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และวัฒนธรรมเหล่านี้เป็นตัวกำหนดวิธีการทำงานปกติของหน่วยงาน วัฒนธรรมขององค์กรที่ว่านี้สำคัญเพราะความมั่นคงเป็นสินค้าและบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายจะต้องจัดหาให้แก่ประชาชน

ดังนั้น วัฒนธรรมในการให้บริการสาธารณะดังกล่าวจะกระตุ้นให้บุคลากรด้านความมั่นคงรับบทบาทของการเป็นผู้พิทักษ์สิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนพึงมีตามหลักประชาธิปไตยมาเป็นแนวปฏิบัติเพิ่มเติมจากการเป็นผู้พิทักษ์คุ้มครองรัฐและประชาชนซึ่งเป็นภารกิจดั้งเดิม

๒ก-๑๒ การจัดการกิจการภาคสาธารณะที่ดี (Good Public Sector Management) กับธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง

การจัดการกิจการภาคสาธารณะที่ดี หมายถึง การที่รัฐบาลจัดการกิจการสาธารณะอย่างประหยัดต้นทุนแต่มีประสิทธิผล โปร่งใส มีความรับผิด และใช้ระบบคุณธรรม (merit system) ในการบริหารบุคลากร

๒ก-๑๓ ธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงกับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคลากรด้านความมั่นคง

การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคลากรด้านความมั่นคงถือเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดธรรมาภิบาล บุคลากรที่กำลังให้บริการในเครื่องแบบกำลังทำหน้าที่ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญมากที่จะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคลากรเหล่านี้ ทั้งในฐานะพลเมืองและสมาชิกของกองกำลังของประเทศ การกระทำเช่นนี้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญมากของธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง

๒ก-๑๔ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและบทบาทในการปฏิรูปภาคความมั่นคง

กระบวนการปฏิรูปงานความมั่นคงจะแตกต่างกันไปตามบริบทและภาคความมั่นคงของแต่ละประเทศ เนื่องจากการมีเอกลักษณ์เฉพาะที่ไม่เหมือนกัน การปฏิรูปอาจจะไปเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือองค์กรจากหลายภาคส่วนของรัฐ คือ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ รวมทั้งกองกำลังความมั่นคงที่เกี่ยวข้องโดยตรง และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในวงกว้าง

๒ก-๑๕ ฝ่ายบริหารของรัฐกับบทบาทในการปฏิรูปภาคความมั่นคง

ฝ่ายบริหารประเทศที่เป็นพลเรือนและทำหน้าที่ควบคุมหน่วยงานที่ให้บริการด้านความมั่นคงโดยตรงต้องได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยกระบวนการประชาธิปไตยและถูกต้องตามกฎหมาย ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารประกอบด้วยการควบคุมเชิงนโยบายของกองกำลังด้านความมั่นคงอย่างแข็งขันโดยผ่านทางกระทรวงและกลไกกำกับดูแลต่างๆ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังต้องรับผิดชอบอย่างสำคัญต่อการกำหนดและการดำเนินการทั้งนโยบายความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายความมั่นคงภายในที่อยู่ภายใต้กรอบการกำกับดูแลแบบประชาธิปไตยขององค์กรอื่นๆ อีกหลายชั้น ได้แก่ ศาลยุติธรรม สภานิติบัญญัติ สถาบันกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษตามกฎหมาย (Special statutory oversight institutions) และการตรวจสอบโดยองค์กรของประชาชน

๒ก-๑๖ ประชาสังคมกับบทบาทในการปฏิรูปภาคความมั่นคง

การที่ประชาสังคมมีบทบาทอย่างแข็งขันในการปฏิรูปภาคความมั่นคงจะช่วยขจัดภาพลักษณ์ผิดๆ ในสายตาของประชาชนและทำให้สาธารณชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับความมั่นคงดีขึ้น ซึ่งประชาสังคมสามารถผลักดันเรื่องเหล่านี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน และสามารถให้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับสิ่งที่ประชาชนต้องการจากหน่วยงานที่ให้บริการด้านความมั่นคง การมีส่วนร่วมของประชาสังคมจะช่วยเพิ่มความชอบธรรมในการปฏิรูป เพราะเป็นการขยายการสานเสวนาทางการเมืองให้กว้างขวางยิ่งขึ้น กระบวนการปฏิรูปที่เริ่มต้นด้วยการปรึกษาหารือกับประชาชนในวงกว้างย่อมดีกว่าในแง่ที่ว่าผู้รับผิดชอบการปฏิรูปจะสามารถเข้าใจความต้องการในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนได้แม่นยำกว่า และผลคือ จะสามารถสนองตอบความต้องการที่แท้จริงได้ดีกว่า

๒ก-๑๗ ฝ่ายงานยุติธรรมกับบทบาทในการช่วยให้มีธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง

ฝ่ายความยุติธรรมมีบทบาทสำคัญ คือ กำกับดูแลให้เกิดธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง เพราะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตีความและดำเนินการตามตัวบทกฎหมายที่ควบคุมการจัดหาความมั่นคงให้แก่ประชาชน โดยปกติศาลมีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายที่ดูแลความมั่นคงฉบับใดตรงหรือไม่กับข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจตัดสินเกี่ยวกับการกระทำของตัวแทนประชาชนที่ทำหน้าที่ควบคุมหน่วยงานที่ให้บริการด้านความมั่นคงด้วย ตามปกติศาลยุติธรรมจะมีอำนาจตัดสินว่าพฤติกรรมของบุคลากรด้านความมั่นคงถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ในกรณีที่เป็นคดีนอกเขตอำนาจศาลทหาร

นอกจากนี้ศาลยุติธรรมยังมีอำนาจที่จะปกป้องสิทธิของบุคลากรด้านความมั่นคงและฝ่ายทหารตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ฝ่ายความยุติธรรมจึงเป็นส่วนหนึ่งของภาคความมั่นคงที่ทำหน้าที่ ค้ำชูหลักนิติธรรม และมีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายโดยผ่านระบบการฟ้องร้องการดำเนินคดีและพิพากษา

๒ก-๑๘ ฝ่ายนิติบัญญัติกับบทบาทในการสนับสนุนธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง

ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การอภิปรายนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งด้านความมั่นคง พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการพิจารณาสวบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ด้วยหน้าที่ทั้งหมดฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีบทบาทตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ ในการทำให้เกิดความแน่ใจว่าภาคความมั่นคงดำเนินงานในกรอบของระบอบประชาธิปไตยอย่างมีความรับผิดชอบ โปร่งใสและยึดหลักนิติธรรม

ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นช่องทางที่จะทำให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในประเด็นความมั่นคง

๒ก-๑๙ ภาคประชาสังคมกับบทบาทในการสนับสนุนธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง

ภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับรวมทั้งงานด้านความมั่นคง องค์กรภาคประชาสังคมได้แก่ องค์กรภาคประชาชน นักวิชาการ คณะทำงานระดับมันสมอง (Think Thank) และสื่อมวลชล โดยใช้การวิจัยรายงาน และการอภิปรายสาธารณะเป็นเครื่องมือ การแสดงความคิดเห็นของกลุ่มเหล่านี้อาจแสดงออกในรูปของการวิจารณ์ในทางลบหรือการสนับสนุนภาคความมั่นคงและนโยบายของรัฐก็ได้ การให้ภาคประชาสังคมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาล ภาคความมั่นคงจึงต้องปกป้องประชาสังคมไม่ให้ถูกแทรกแซงก่อกวนโดยกลุ่มที่มีความคิดตรงกันข้าม แม้ว่าฝ่ายความมั่นคงจะถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยกลุ่มเหล่านี้

๒ก-๒๐ บุคลากรที่มีความเป็นมืออาชีพด้านความมั่นคงกับบทบาทในการสนับสนุนธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง

การปฏิรูปภาคความมั่นคงเป็นสิ่งที่ดีสำหรับมืออาชีพ เพราะเป็นการทำให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นจะทำให้ทำภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ชอบธรรม และปลอดจากการแทรกแซงของกลุ่มทางการเมือง การปฏิรูปจะช่วยทำให้เกิดความแน่ใจว่างานจะดำเนินไปด้วยดี ได้รับการจัดการที่ดีกว่าเดิม และมีทรัพยากรที่เพียงพอในการที่จะบรรลุเป้าหมาย การปฏิรูปยังปกป้องคุ้มครองความซื่อสัตย์ของมืออาชีพในภาคความมั่นคง เนื่องจากมีข้อกำหนดให้ต้องรักษาความเป็นกลางทางการเมืองและเคารพต่อสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติภารกิจ

๒ก-๒๑ สถาบันเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย (Special statutory oversight institutions) กับบทบาทในการสนับสนุนธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง

สถาบันเฉพาะที่จัดตั้งตามกฎหมาย คือ องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแต่ไม่ถูกควบคุมทางการเมืองโดยรัฐบาลหรือสภานิติบัญญัติ ดังนั้น จึงทำงานอย่างอิสระ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน บางครั้งสถาบันเหล่านี้ได้รับมอบหมายให้รายงานในเรื่องที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขอบเขตที่ได้รับมอบหมาย การกำหนดบทบาทและอำนาจในการสืบสวนสอบสวน การรายงาน และการให้ข้อเสนอแนะ

สถาบันเหล่านี้ถือเป็นอีกชั้นหนึ่งในระบบคานอำนาจ (Checks and Balance) เพื่อปกป้องการทำงานอย่างเป็นประชาธิปไตยของภาคความมั่นคง

๒ก-๒๒ กฎหมายมีความสำคัญต่อธรรมาภิบาลในงานความมั่นคง

กรอบทางกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นในแง่ที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ อย่างชัดเจนว่ารัฐจะใช้และควบคุมการใช้อำนาจอย่างไร จึงจะเป็นไปอย่างมีความรับผิดและโปร่งใส กรอบนี้อาจเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญหรือเป็นกฎหมายลูกที่จะต้องระบุให้ชัดเจนถึงกลไกการใช้อำนาจโดยหน่วยงานที่ให้บริการด้านความมั่นคงให้ทำอย่างมีความรับผิดและชอบธรรม ต้องมีการแยกส่วนและให้คำจำกัดความของวัตถุประสงค์และหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานฯ รวมทั้งต้องระบุถึงวิธีการที่ใช้ในการประสานงานและสื่อสาร ต้องมีข้อกำหนดว่าในกรณีที่มีการใช้อำนาจในทางที่ผิดโดยหน่วยงานความมั่นคง จะมีขั้นตอนการเยียวยาทางกฎหมายอย่างไร ข้อกำหนดทั้งหมดนี้ต้องให้ความเคารพต่อบรรทัดฐานและมาตรฐานของหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากล ทั้งยังต้องเคารพต่อกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศที่เกี่ยวเนื่องกันด้วย

๒ข กฎหมาย-แนวคิดที่เกี่ยวข้องของไทย

๒ข-๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗

๒) พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. ๒๔๙๐

๓) พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ และนโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘

๔) พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘

๕) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. ๒๕๓๐

๖) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. ๒๕๓๔

๗) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๘) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ นี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๙) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ นี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๑๐) พระราชบัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑๑) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๑๒) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ นี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๑๓) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑

๑๔) พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๑๕) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้มีบทบัญญัติบางประการ

เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๑๖) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับ มาตรา ๓/๑ และ มาตรา ๗๑/๑๐ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

๒ข-๒ นโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘

ในการบริหารวิกฤตการณ์ในทุกครั้งที่ผ่านมาไม่ว่าในประเทศใดย่อมมีข้อจำกัดมากมาย สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) จึงได้มีการฝึกซ้อมการเตรียมพร้อมภายใต้แผนการเตรียมพร้อมแห่งชาติมาโดยตลอด โดยการฝึกครั้งล่าสุดที่ผ่านมา (C-MEX ๑๑) เป็นการฝึกโดยอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการเผชิญกับวิกฤติ โดยมีนโยบายเตรียมความพร้อมแห่งชาติเป็นกรอบแนวคิดและทิศทางในการดำเนินการตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการระดับกระทรวง ๑๗ ด้าน โดยในแต่ละด้านจะถูกมอบหมายให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ ในการดำเนินการตามแผนดังกล่าว

<u>ความหมาย</u>

<u>การเตรียมพร้อมแห่งชาติ</u> คือ การเตรียมการด้านต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และภาคประชาชน ตั้งแต่ในภาวะปกติเพื่อให้พร้อมที่จะป้องกัน บรรเทา และระงับสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และในภาวะไม่ปกติสามารถเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินในรูปแบบต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถดำรงรักษาความปลอดภัยและความอยู่รอดของประชาชน รวมทั้งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้

<u>เหตุในการประกาศใช้</u>

นโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติกำหนดขึ้นเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีการเตรียมความพร้อมเผชิญกับสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉิน ตั้งแต่ในภาวะปกติ ตลอดจนให้มีการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

<u>แนวนโยบายเตรียมความพร้อม</u>

๑) ทุกภาคส่วนได้มีการเตรียมความพร้อมในการป้องกันภัย การบรรเทาภัย การระงับภัย และการฟื้นฟูภายหลังจากการเกิดภัย ให้พร้อมเผชิญสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉิน

๒) หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมและสนับสนุนแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติและแผนป้องกันประเทศ

๓) หน่วยงานได้ยึดถือสำหรับจัดทำแผนรองรับในการป้องกันภัย การบรรเทาภัย การระงับภัย และการฟื้นฟูภายหลังจากเกิดสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นให้ประสานสอดคล้องและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

๔) การบริหารจัดการในการเตรียมพร้อมทั้งระบบมีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และทันท่วงทีในทุกสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

<u>การประกาศใช้และการยกเลิกประกาศ</u>

๑) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ เห็นชอบนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์ มาตรการ แผนปฏิบัติการ เพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินหรือวิกฤตการณ์

๒) นโยบายดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการใช้ไว้ด้วย แต่ได้มีการกำหนดให้มีการทบทวน ปรับปรุง หรือพัฒนานโยบายตามห้วงเวลาที่เหมาะสม

<u>การบริหารจัดการ</u>

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และกระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

<u>แนวทางปฏิบัติ</u>

๑) <u>การเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากร</u>

ให้ทุกภาคส่วนมีการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรตั้งแต่ในภาวะปกติ เพื่อให้มีความพร้อมในการป้องกันและเผชิญกับสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำฐานข้อมูล ตรวจสอบ และระบุประเภทของทรัพยากรที่มีอยู่ และต้องการขอรับการสนับสนุน รวมทั้งประสานและแลกเปลี่ยนข้อมูลหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศ ทั้งทางวิชาการ เทคนิค ความรู้ ทักษะ ผู้เชี่ยวชาญและการฝึกอบรมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้น ตั้งแต่ในภาวะปกติ

(๒) ให้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากร หรือปัจจัยต่างๆ ให้มีความทันสมัย และเชื่อมต่อฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ศูนย์ระดมสรรพกำลัง ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล ศูนย์ปลอดภัยคมนาคม ศูนย์ปฏิบัติการเตือนภัยทางธรรมชาติ ศูนย์ปฏิบัติการประชาสัมพันธ์

ในสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติ และศูนย์บริหารวิกฤติการณ์ระดับชาติ เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการประสานงานปฏิบัติและสนับสนุนการดำเนินงานระหว่างกัน

(๓) ให้มีการประเมินสถานการณ์ล่วงหน้าและนำข้อมูล ข่าวสาร มาวิเคราะห์และดำเนินกรรมวิธีด้านข่าวกรอง เพื่อป้องกันและลดผลกระทบอันเกิดจากสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น

(๔) ให้มีการจัดระบบการสื่อสารและโทรคมนาคมทั้งระบบหลัก และระบบสำรองให้สามารถใช้การได้ในทุกสถานการณ์

(๕) ให้มีหน่วยงาน ศูนย์กลาง จัดการด้านข่าวสาร เพื่อติดตามและให้ข้อมูลความรู้ความเข้าใจในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างถูกต้องโดยประชาสัมพันธ์ให้แก่หน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือการดำเนินการตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

๒) <u>การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน</u>

ให้หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน องค์กรมหาชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมและสนับสนุนแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ และแผนป้องกันประเทศโดยกำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ให้มีการจัดระบบการแจ้งเตือนภัย ระบบการอพยพประชาชน ระบบการกู้ภัย ระบบการให้ความช่วยเหลือ ระบบการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัย และระบบการจัดส่งความช่วยเหลือ และดำเนินการด้านต่างๆ แก่ผู้ประสบภัย

(๒) ให้มีการส่งเสริมสนับสนุนในการสร้างจิตสำนึก และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยจัดให้มีหลักสูตรการเรียนการสอน การฝึกอบรม การรณรงค์ และการประชาสัมพันธ์ในสถานศึกษาและชุมชน เกี่ยวกับการแจ้งเตือนภัย การป้องกันภัย และแนวทางปฏิบัติ เมื่อเกิดภัยในแต่ละกรณี

(๓) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมความพร้อมเพื่อการป้องกันภัย การบรรเทาภัย การระงับภัย และการฟื้นฟูภายหลังการเกิดสาธารณภัย ภัยด้านความมั่งคงและสถานการณ์ฉุกเฉิน

๓) <u>การจัดทำแผนงาน</u>

ให้หน่วยงานจัดทำแผนรองรับในการป้องกันภัย การบรรเทาภัย การระงับภัย และการฟื้นฟูภายหลังการเกิดภัยจากสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นให้ประสานสอดคล้องและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผน เพื่อรองรับการดำเนินการตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ตั้งแต่ในภาวะปกติ ให้ประสานสอดคล้อง และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

(๒) ให้จังหวัดกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์เกี่ยวกับด้านการป้องกันภัยการบรรเทาภัย การระงับภัย และการฟื้นฟูภายหลังเกิดสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคงในยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๔) การบริหารจัดการ

โครงสร้างและหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติการ ในการบริหารจัดการตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที กำหนดแนวทางปฏิบัติตามโครงสร้าง ดังนี้

(๑) ให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

(๒) ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อำนวยการบริหารจัดการการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

(๓) ในกรณีการเตรียมพร้อมเพื่อเผชิญกับภัยอันเกิดจากสาธารณภัยให้ยึดถือแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นแผนหลักในการดำเนินการขั้นเตรียมการในภาวะปกติ ขั้นปฏิบัติการเมื่อเกิดเหตุและขั้นการฟื้นฟูหลังเกิดเหตุ โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรรับผิดชอบหลัก ดำเนินการเตรียมพร้อมแห่งชาติ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดแผนตามแต่ละประเภทของภัยเพื่อรองรับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในกรณีการเตรียมพร้อมเพื่อเผชิญกับภาวะของการสู้รบ และภาวะสงครามที่ฝ่ายทหารจำเป็นต้องควบคุมสถานการณ์ ให้ยึดถือแผนป้องกันประเทศเป็นแผนหลักในการดำเนินการและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติสนับสนุนการดำเนินการ โดยกระทรวงกลาโหมเป็นองค์กรรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

(๔) ในกรณีเกิดภัยจากการก่อการร้ายให้ดำเนินการตามนโยบายการป้องกันและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นองค์กรรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

(๕) ให้มีระบบการบริหารนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติอย่างมีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และทันเหตุการณ์ โดยให้มีส่วนงานและผู้รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานทั้งในกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน

(๖) ให้หน่วยงานและทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับการฝึกซ้อมแผนอย่างสม่ำเสมอ ทั้งภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการประสานและบูรณาการแผนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลักประสานการบูรณาการฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามห้วงเวลาที่เหมาะสม

(๗) ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหมร่วมกันติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

(๘) ให้มีการทบทวน ปรับปรุง หรือ พัฒนานโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติตามห้วงเวลาที่เหมาะสม

(๙) ให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

๒ข-๓ พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๗

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๒ มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ มีสาระว่าด้วยองค์ประกอบและหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดังนี้

<u>องค์ประกอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติ</u> ประกอบด้วย

๑) นายกรัฐมนตรี	เป็น	ประธาน
๒) รองนายกรัฐมนตรี	เป็น	รองประธาน
๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	เป็น	สมาชิก
๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	เป็น	สมาชิก
๕) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ	เป็น	สมาชิก
๖) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	เป็น	สมาชิก
๗) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	เป็น	สมาชิก
๘) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด	เป็น	สมาชิก
๙) เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ	เป็น	สมาชิกและเลขานุการ

<u>หน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ</u> มีดังนี้

๑) พิจารณาเสนอแนะคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายทั้งภายในและต่างประเทศ นโยบายการทหารกับการเศรษฐกิจ และอื่นๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อให้กิจการทหารและกระทรวง ทบวง กรม และองค์การอื่นๆ ของรัฐ สามารถประสานกันได้อย่างใกล้ชิดเป็นผลดีต่อความมั่นคงแห่งชาติ

๒) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ทั้งนี้ในการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติแต่ละคราว ประธานจะเชิญบุคคลใดให้มาชี้แจงแสดงความเห็นในที่ประชุมก็ได้ ซึ่งปัจจุบันมีผู้ที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมประจำ ได้แก่ ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว สภาความมั่นคงแห่งชาติ อาจตั้งคณะกรรมการให้พิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วแต่จะมอบหมายได้ และคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งก็อาจเชิญบุคคลใดมาสอบถามหรือชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติได้

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY

เช่นเดียวกัน ซึ่งที่ผ่านมาก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เสนอนโยบาย วางแผน ประสานงาน และกำหนดการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ ประกอบด้วย เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีก ๑๖ กระทรวง เสนาธิการทหารทั้งสามเหล่าทัพ เจ้ากรมยุทธการทหาร เจ้ากรมการสรรพกำลังกลาโหม เจ้ากรมส่งกำลังบำรุงทหาร หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้อง และอื่นๆ เป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้น ๔๐ คน โดยในจำนวนนี้มีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมอยู่ด้วย

สภาความมั่นคงแห่งชาติ มีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในหน่วยงาน

ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเป็นสาระที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๗ ในลำดับต่อไปเป็นภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

<u>ภารกิจ</u>

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนี้

๑) เป็นที่ปรึกษา เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคงของชาติ

๒) อำนวยการ ประสานงานให้เป็นไปตามนโยบาย

๓) จัดทำแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

<u>อำนาจหน้าที่</u>

๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๒) เสนอความเห็นต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ หรือแผนงานและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ

๓) อำนวยการและประสานการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันและมีบูรณาการ

๔) ศึกษา วิจัย พัฒนา ติดตามสถานการณ์ความมั่นคง และประเมินการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง รวมทั้งประเมินผลและพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทุกด้านและยุทธศาสตร์สันติวิธี

๕) เสนอแนะและจัดทำนโยบาย อำนวยการ พัฒนา ประสานการปฏิบัติ ติดตาม ประเมินผล และพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งในด้านความมั่นคงภายในประเทศ ภัยคุกคามข้ามชาติ ภัยคุกคาม

รูปแบบใหม่ รวมทั้งการป้องกันประเทศและการเตรียมพร้อมแห่งชาติ การอำนวยการข่าวกรอง การจัดการความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดน ตลอดจนการอื่นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ และเสนอความเห็นต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรี

๖) เสนอแนะและจัดทำนโยบาย อำนวยการ ประสานการปฏิบัติ ติดตาม ประเมินผล และรายงานการปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ

๗) ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๒ข-๔ พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการมีสาระที่สำคัญคือ บัญญัติให้มีสำนักข่าวกรองแห่งชาติ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ โดยสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้โดยสังเขปดังนี้

<u>คำนิยาม</u>

“การข่าวกรอง” คือ การดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงความมุ่งหมาย กำลังความสามารถและความเคลื่อนไหว รวมทั้งวิถีทางของต่างชาติ หรือองค์การก่อการร้ายที่อาจกระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลนำมาประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายแห่งชาติ

“การต่อต้านข่าวกรอง” คือ การดำเนินการเพื่อต่อต้านการกระทำของต่างชาติหรือองค์การก่อการร้ายที่มุ่งหมายจะให้ได้ไปซึ่งความลับของชาติ หรือทำลายความมั่นคงแห่งชาติโดยการจารกรรม การบ่อนทำลาย การก่อวินาศกรรม และการก่อการร้าย

“การข่าวกรองทางการสื่อสาร” คือ การใช้เทคนิคและการดำเนินกรรมวิธีทางเครื่องมือสื่อสารด้วยการดักรับการติดต่อสื่อสารทางสัญญาณวิทยุ เพื่อให้ได้มาซึ่งข่าวเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของต่างชาติหรือองค์การก่อการร้าย อันอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติ

“การรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน” คือ การให้คำแนะนำช่วยเหลือและกำกับดูแลส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ในการดำเนินการเพื่อรักษาความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ สถานที่ เอกสารและสิ่งของอื่นๆ ของทางราชการให้พ้นจากการจารกรรม การบ่อนทำลาย การก่อวินาศกรรม และการก่อการร้าย

<u>อำนาจและหน้าที่ของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ</u>

๑) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง การข่าวกรองทางการสื่อสาร และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน

๒) ติดตามสถานการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ และรายงานต่อนายกรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติ

๓) กระจายข่าวกรองที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติให้หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม

๔) ศึกษา วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับกิจการการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

๕) เป็นศูนย์กลางประสานกิจการการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือนกับหน่วยข่าวกรองอื่นภายในประเทศ

๖) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานกิจการการข่าวกรองและการต่อต้านข่าวกรองกับหน่วยข่าวกรองของต่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

๗) เสนอแนะนโยบายและมาตรการ ตลอดจนให้คำแนะนำและคำปรึกษาด้านการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน ต่อนายกรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติ

๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติมอบหมาย

ทั้งนี้ มีผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักข่าวกรองแห่งชาติ

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติให้หน่วยข่าวกรองอื่นของรัฐที่ได้รวบรวมและรายงานข่าวกรองให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยข่าวกรองนั้นแล้วจัดส่งสำเนารายงานข่าวกรองนั้นต่อสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้วยตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติกำหนดโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

๒ข-๕ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗

พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๗ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาการ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย กฎหมายนี้จะใช้บังคับเฉพาะในเวลามีเหตุอันจำเป็น เมื่อมีสงครามหรือเหตุจลาจลดังเช่นสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้ มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตสามจังหวัดดังกล่าว สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้โดยสังเขปดังนี้

พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗” (มาตรา ๑)

การประกาศใช้ (มาตรา ๒)

การใช้กฎอัยการศึกจะใช้เมื่อมีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อย ปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร โดยจะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้ และการใช้กฎอัยการศึกนี้ อาจจะกำหนดให้ใช้ทุกมาตรา หรือบางมาตรา หรือบางส่วนของมาตรา หรืออาจกำหนดเงื่อนไขการใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักร หรือทั่วราชอาณาจักรก็ได้ ซึ่งหากได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติ หรือบทกฎหมายอื่นที่ขัดกับกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับต้องระงับไปและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน

ลักษณะประกาศ (มาตรา ๓)

ถ้าไม่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ในประกาศจะต้องระบุเขตพื้นที่ให้ชัดเจน

ผู้มีอำนาจใช้กฎอัยการศึก (มาตรา ๔)

เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้นที่ใด ผู้บังคับบัญชาทหารในที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ใต้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือผู้บังคับบัญชาในป้อม หรือที่มั่นของทหาร มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นได้ แต่ต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด

การยกเลิกประกาศฯ (มาตรา ๕)

การเลิกใช้กฎอัยการศึก ต้องมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเสมอ

อำนาจทหารเมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึก (มาตรา ๖)

ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

อำนาจศาลทหารและอำนาจศาลพลเรือน (มาตรา ๗ มาตรา ๗ ทวิ และ มาตรา ๗ ตรี)

ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ผู้ประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึกตามที่ระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ทุกข้อ หรือบางข้อและหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่งได้ ทั้งมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศดังกล่าวด้วย ส่วนศาลพลเรือนคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ ยกเว้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึก (ศาลทหาร)

ทั้งนี้ ประกาศที่ให้อำนาจศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวมีผลบังคับเฉพาะคดีที่การกระทำความผิดเกิดขึ้นตั้งแต่วันเวลาที่ระบุไว้ในประกาศ วันเวลาที่ระบุนั้นจะเป็นวันเวลาที่ออกประกาศหรือภายหลังจากนั้นก็ได้ โดยประกาศนี้ต้องลงในราชกิจจานุเบกษา และนอกจากคดีอาญาที่ระบุในประกาศแล้ว คดีอาญาอื่นที่เกิดขึ้นในเขตประกาศใช้กฎอัยการศึกที่มีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้

ประกาศที่กำหนดให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่กล่าวข้างต้นนั้น อาจกำหนดให้ศาลทหารในทุกท้องที่หรือบางท้องที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเท่ากัน หรือมากน้อยกว่ากันก็ได้

เมื่อเลิกใช้กฎอัยการศึกแล้ว ศาลทหารยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ค้างอยู่ในศาลได้ รวมทั้งคดีอาญาที่ยังมิได้ฟ้องร้องในระหว่างเวลาที่ใช้กฎอัยการศึกด้วย

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจ (มาตรา ๘)

เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกที่ใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มในการที่จะตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่และขับไล่

การตรวจค้น (มาตรา ๙)

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะตรวจค้น ดังนี้

๑) ตรวจ ค้น บรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีอำนาจที่จะตรวจค้น ทั้งที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใดๆ ได้ทุกเวลา

๒) ตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรสาร หีบห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก

๓) ตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บท หรือคำประพันธ์

การเกณฑ์ (มาตรา ๑๐)

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะเกณฑ์ ดังนี้

๑) เกณฑ์พลเมืองให้ช่วยกำลังทหารในกิจการป้องกันพระราชอาณาจักรหรือช่วยเหลือเกื้อหนุนราชการทหารทุกประการ

๒) เกณฑ์ยวดยาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาตราวุธ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ จากบุคคลหรือบริษัทใดๆ ซึ่งราชการทหารจะต้องใช้เป็นกำลังในเวลานั้น

การห้าม (มาตรา ๑๑)

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะห้าม ดังนี้

๑) ห้ามมั่วสุมประชุมกัน

๒) ห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจก หนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ภาพ บทหรือคำประพันธ์

๓) ห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์

๔) ห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ รวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินด้วย

๕) ห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ และเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน หรือที่อาจนำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าว

๖) ห้ามบุคคลออกนอกเคหะสถานภายในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด

๗) ห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่า เป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเมื่อประกาศห้ามแล้ว ผู้อาศัยอยู่ในเขตนั้นต้องออกไปจากเขตภายในเวลาที่ประกาศกำหนด

๘) ห้ามบุคคลกระทำหรือมีกิจการหรือสิ่งอื่นใด ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก

<u>การยึด</u> (มาตรา ๑๒)

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะยึดทรัพย์ที่เกี่ยวข้องไว้ชั่วคราวได้ ถ้าเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรูหรือเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหาร

<u>การเข้าอาศัย</u> (มาตรา ๑๓)

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะเข้าพักอาศัยในที่อาศัยใดๆ ได้ทุกแห่งที่เห็นจำเป็นเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร

<u>การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่</u> (มาตรา ๑๔)

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ดังนี้

๑) ถ้าการสงครามหรือรบสู้เป็นรองราชศัตรู มีอำนาจเผาบ้าน และสิ่งที่เห็นว่าจะเป็นกำลังแก่ราชศัตรู และทำลายสิ่งใดๆ ที่กีดกันการสู้รบ

๒) มีอำนาจสร้างที่มั่น หรือดัดแปลงภูมิประเทศหรือหมู่บ้านเมือง สำหรับการต่อสู้ราชศัตรู หรือเตรียมการป้องกันรักษา

<u>การขับไล่</u> (มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๕ ทวิ)

๑) เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะขับไล่ผู้ซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอาศัยเป็นหลักฐาน หรือผู้ที่มาอาศัยในท้องที่นั้นชั่วคราว ให้ออกจากท้องที่นั้นได้เมื่อมีความสงสัยอย่างหนึ่งอย่างใดหรือจำเป็น (มาตรา ๑๕)

๒) เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจกักตัวบุคคลที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นราชศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ไว้เพื่อการสอบถาม หรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวัน (มาตรา ๑๕ ทวิ)

<u>ร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้</u> (มาตรา ๑๖)

ความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามที่ระบุไว้ บุคคลหรือบริษัทใดๆ จะร้องขอค่าเสียหาย หรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใดจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย

<u>มอบอำนาจให้เจ้ากระทรวง</u> (มาตรา ๑๗)

ในเวลาปกติเจ้ากระทรวงซึ่งบังคับบัญชาทหาร (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม) มีอำนาจตรากฎเสนาบดี (กฎกระทรวง) เพื่อความสะดวกเรียบร้อยในเวลาที่จะใช้กฎอัยการศึกได้ตามสมควร ส่วนในเวลาสงครามหรือจลาจล แม่ทัพใหญ่ (ผู้บัญชาการทหารสูงสุด) หรือ

แม่ทัพรอง (รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด) มีอำนาจออกข้อบังคับเพิ่มเติมให้เป็นไปตามกฎอัยการศึกนี้ กฎ หรือข้อบังคับดังกล่าวเมื่อได้ประกาศแล้ว ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้

๒ข-๖ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

สถานการณ์ฉุกเฉิน (State of emergency) เป็นสถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งรัฐหรือทำให้รัฐตกอยู่ในภาวะคับขัน เช่น ภัยธรรมชาติ การก่อความไม่สงบหรือการสงคราม ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจประกาศว่าพื้นที่ใดกำลังตกอยู่ในสถานการณ์ดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของรัฐซึ่งให้อำนาจพิเศษในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ไม่เบ็ดเสร็จเท่าการประกาศใช้กฎอัยการศึก รวมทั้งมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางประการด้วย เช่น การห้ามออกจากเคหสถาน (curfew) หรือการห้ามมั่วสุมชุมนุมกันเพื่อการใดๆ ในพื้นที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้โดยสังเขปดังนี้

<u>ความหมาย</u>

สถานการณ์ฉุกเฉิน คือ สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องปัดหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง (มาตรา ๔)

สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง คือ กรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที (มาตรา ๑๑)

ประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาแล้ว ๒ ฉบับ คือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๔๙๕” ซึ่งประกาศใช้ในสมัยจอมพล ป .พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๕ แต่ได้ถูกยกเลิกไปหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ สมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี คือ “พระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘” ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน

ความไม่สอดคล้องกันระหว่างสถานการณ์ด้านความมั่นคงภายในประเทศและรูปแบบของการก่อความไม่สงบในปัจจุบันกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับเดิม (พ.ศ. ๒๔๘๕) ซึ่งไม่ได้บัญญัติมาตรการในการแก้ไขและฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากเหตุภัยพิบัติสาธารณะ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอาจมีผลให้เจ้าหน้าที่บางฝ่ายต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่เดิมลงชั่วคราวแล้วจัดตั้งศูนย์รวมอำนาจไปยังเจ้าหน้าที่อีกฝ่ายเพื่ออำนวยความสะดวกในการควบคุมสถานการณ์ในทันที

อำนาจในการประกาศ

การประกาศว่าท้องที่ใดกำลังตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินและสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้าร่วมกันเยียวยาสถานการณ์นั้นให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยจะประกาศทั้งราชอาณาจักรหรือบางท้องที่ก็ได้ และประกาศนี้มีอายุใช้บังคับ ๓ เดือนนับแต่วันประกาศ แต่นายกรัฐมนตรีอาจขยายอายุดังกล่าวได้คราวละไม่เกิน ๓ เดือนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๕)

เหตุในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

สถานการณ์ที่มีความจำเป็นต้องควบคุมเพื่อกลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว และไม่อาจแก้ไขได้ด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ ได้แก่

๑) สถานการณ์ที่กระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน สิทธิ และเสรีภาพของประชาชน

๒ สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเอกราช ความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ

๓) สถานการณ์ที่มีการใช้ความรุนแรงภายในประเทศ เช่น การจลาจลกลางเมือง

การประกาศและการยกเลิกประกาศ

ในบางสถานการณ์ หากไม่อาจขอความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจประกาศไปพลางก่อน แล้วจึงขอความเห็นชอบภายหลังภายในสามวันนับแต่วันประกาศ หากคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบประกาศเช่นว่าจะเป็นอันสิ้นสุดลง (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง)

เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้วก็ดี เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบก็ดีหรือเมื่ออายุของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับหนึ่งๆ สิ้นสุดลงก็ดี นายกรัฐมนตรีจะมีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น (มาตรา ๕ วรรคสาม)

ทั้งนี้ ในกฎหมายเดิมกำหนดให้การประกาศและยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกัน (มาตรา ๒๑)

การจัดการสถานการณ์

๑) การรวมศูนย์อำนาจ

ท้องที่ใดที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน จะโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว (มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง) นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจกำหนดให้อำนาจหน้าที่บางส่วนหรือทั้งหมดที่กฎหมายมีให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกลายมาเป็นของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวด้วย (มาตรา ๗ วรรคสอง)

อย่างไรก็ดี นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีแทน หรือมอบหมายให้เขาเหล่านั้นเป็นผู้กำกับการปฏิบัติการของผู้เกี่ยวข้องได้ โดยในกรณีหลังนี้ ให้ถือว่าเขาเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้เกี่ยวข้องดังกล่าว (มาตรา ๗ วรรคหก)

๒) พนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา ๗ วรรคสาม)

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ตำรวจ หรือทหารซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจ แม่ทัพ หรือเทียบเท่า เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และกำหนดให้เขาเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน เขาจะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการทุกกรม กอง และบรรดาพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อการนี้ ทั้งนี้ การปฏิบัติการทางทหารจะคงดำเนินไปตามระเบียบปฏิบัติเดิม แต่ต้องสอดคล้องกับที่กำหนด (มาตรา ๗ วรรคสี่)

พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดด้วย (มาตรา ๑๕)

อนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อปฏิบัติการใดตามอำนาจหน้าที่แล้ว หากการนั้นกระทำไปโดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินกว่าเหตุหรือความจำเป็นแล้ว ก็ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย แต่ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติการดังกล่าวคงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อยู่ (มาตรา ๑๗)

๓) อำนาจออกข้อกำหนดและประกาศ

เพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดดังต่อไปนี้ (พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ มาตรา ๙) โดยในข้อกำหนดเหล่านี้ นายกรัฐมนตรีจะระบุเงื่อนไขหรือระยะเวลาในการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมในการปฏิบัติการก็ได้ (มาตรา ๙ วรรคสอง)

(๑) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น เช่น ทูตหรือผู้แทนต่างประเทศหรือระหว่างประเทศ

(๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

(๓) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใด ที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน จนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร

(๔) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

(๕) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ

(๖) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

อนึ่ง ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจดังต่อไปนี้อีกด้วย

(๑) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวผู้ใดซึ่งต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินก็ดี ว่าเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นว่านั้นก็ดี หรือว่าปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินก็ดี ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อกันมิให้ผู้นั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใดๆ อันจะทวีความรุนแรง หรือเพื่อระงับความรุนแรงโดยไม่ชักช้า

(๒) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเรียกมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๓) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้นเพื่อกระทำหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน

(๔) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็ว และหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันท่วงที

(๕) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนสั่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใดๆ เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง ในกรณีนี้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม

(๖) ประกาศห้ามบุคคลมิให้กระทำการใดๆ หรือสั่งให้บุคคลกระทำการใดๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

(๗) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ

(๘) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ ต้องให้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๙) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือต้องดำเนินไปโดยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ หากสิ่งดังกล่าวเป็นเครื่องมือหรือส่วนหนึ่งของเครื่องมือที่ใช้ เพื่อการสื่อสาร นายกรัฐมนตรีอาจประกาศให้ใช้มาตรการเช่นว่าทั่วราชอาณาจักรหรือในท้องที่อื่นซึ่งมิได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพิ่มขึ้นด้วยก็ได้ (มาตรา ๑๓)

(๑๐) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหาร.เพื่อเข้าร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรงหรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย แต่การใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนดซึ่งต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก

บรรดาข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งข้างต้น เมื่อมีผลใช้บังคับแล้วต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย (มาตรา ๑๔)

๔) การจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย

ในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ใดซึ่งต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินก็ดี ว่าเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นว่านั้นก็ดี หรือว่าปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินก็ดี พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องขออนุญาตศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ก็มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวไว้ได้ไม่เกิน

เจ็ดวัน แต่อาจร้องขอต่อศาลเพื่อขยายเวลาดังกล่าวได้คราวละเจ็ดวัน แต่รวมกันทุกคราวแล้วต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน (มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง) ซึ่งหากครบกำหนดสามสิบวันเช่นว่าแล้วยังต้องการควบคุมตัวต่อไปอีก พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้

ในการขออนุญาตจากศาลเพื่อดำเนินการข้างต้น จะนำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขอออกหมายอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา ๑๒ วรรคสาม) ในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยจะปฏิบัติต่อเขาในลักษณะว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ โดยเขาจะต้องถูกควบคุมตัวไว้ในสถานที่ที่กำหนด ซึ่งต้องไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ (มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง) กับทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาต และจัดสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของตนเพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ด้วย (มาตรา ๑๒ วรรคสอง)

๕) องค์กรช่วยเหลือการปฏิบัติการ

(๑) คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการบริการราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๖ โดยประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ, ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ, และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

มีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจส่งผลให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีว่ามีความจำเป็นแล้วหรือยังที่จะต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง และสมควรใช้มาตรการใดในการจัดการสถานการณ์นั้นโดยเหมาะสม (มาตรา ๖) แต่การปฏิบัติการของคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินไม่กระทบกระเทือนการปฏิบัติการของนายกรัฐมนตรีในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน (มาตรา ๖ วรรคสอง)

(๒) ที่ปรึกษาเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่แต่งตั้งขึ้นโดยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เพื่อให้คำปรึกษาหรือเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติการในท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (มาตรา ๘)

(๓) หน่วยงานพิเศษ เป็นหน่วยงานเฉพาะที่คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดการบริการราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ นี้เป็นการชั่วคราวได้จนกว่าจะยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (มาตรา ๗ วรรคห้า) เช่น เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการจัดตั้ง "ศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (Centre for Resolution of Emergency Situation)" หรือเรียกโดยย่อว่า "ศอฉ." ขึ้นตามประกาศพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในฯ เพื่อการควบคุมการชุมนุมของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ภายหลังมีการประกาศพระราชกำหนดการบริการราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

๖) ความผิดและโทษ

ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๘)

นอกจากนี้ ในกฎหมายเดิมยังว่า ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ผู้ใดสะสมอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดไว้โดยผิดกฎหมาย จะต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นทวีคูณ (มาตรา ๑๙) และถ้าผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นคนต่างด้าว เมื่อพ้นโทษแล้วก็ให้เนรเทศออกไปเสียให้พ้นจากราชอาณาจักรด้วย (มาตรา ๑๙ วรรคสอง)

๒ข-๗ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร คือ การดำเนินการเพื่อป้องกันควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ (มาตรา ๓)

<u>ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง</u>

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า "กอ.รมน." โดยสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประกอบด้วย

นายกรัฐมนตรี	เป็น	ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า "ผอ.รมน."
ผู้บัญชาการทหารบก	เป็น	รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
เสนาธิการทหารบก	เป็น	เลขาธิการ กอ.รมน.

อำนาจหน้าที่

๑) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๒) อำนวยการในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนงาน แนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของแผนนั้น

๓) อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามแผน ในการนี้คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการกำกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้

๔) เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ สร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและความสงบเรียบร้อยของสังคม

๕) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประกอบด้วย

๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน

๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย อัยการสูงสุด เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมบัญชีกลางและอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นกรรมการ

๔) เลขาธิการ กอ.รมน. เป็นกรรมการและเลขานุการ

๕) ข้าราชการใน กอ.รมน. ไม่เกิน ๒ คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

๑) กำกับการทำงาน ให้คำปรึกษาและเสนอแนะในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน.

๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการอำนวยการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัด

๔) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุและการจัดการทรัพย์สินของ กอ.รมน.

๕) แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา กอ.รมน. โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคส่วนต่างๆ อย่างน้อยให้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี การรักษาความมั่นคงของรัฐ สื่อมวลชนและมีหน้าที่ในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น และให้คำปรึกษาตามที่คณะกรรมการหารือ

๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

<u>เหตุในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน</u>

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรตลอด ๒๔ ชั่วโมง กล่าวคือ

๑) ในภาวะปกติ เป็นกฎหมายที่ใช้เพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไขและฟื้นฟูสถานการณ์ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของประชาชนและรัฐ

๒) ในภาวะไม่ปกติ เป็นกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแต่มีแนวโน้มที่จะอยู่ต่อไปให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

<u>ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ</u>

กอ.รมน. ดำเนินการแทนหรือมีอำนาจดำเนินการภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วย และการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ในแต่ละครั้งจะสิ้นสุดลงเมื่อเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นสิ้นสุดลง

<u>อำนาจตามกฎหมาย</u>

๑) ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตาม พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในฯ มาตรา ๑๕

๒) จัดทำแผนการดำเนินการตามข้อ ๑ เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน

๓) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนดในการ

จัดทำแผนตามข้อ ๒ ให้ กอ.รมน. ประชุมหารือกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย และในการนี้ให้จัดทำแผนเผชิญเหตุในแต่ละสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ผู้อำนวยการมีอำนาจออกข้อกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด

๒) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น

๓) ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด

๔) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน

๕) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือยานพาหนะและกำหนดการใช้เส้นทางหรือยานพาหนะ

๖) ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

การชดเชยค่าเสียหาย

ในการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริตให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

๒ข-๘ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑

ความหมาย (มาตรา ๔)

"ข้าราชการทหาร" หมายความว่า ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร

"ข้าราชการพลเรือนกลาโหม" หมายความว่า ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในกระทรวงกลาโหมในตำแหน่งที่มิใช่อัตราทหารและไม่มีชั้นยศเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะทาง

อำนาจในการประกาศ (มาตรา ๕)

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

เหตุในการประกาศใช้

พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ประกอบกับสถานการณ์และระบบการบริหารราชการของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงการจัดองค์กรและการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมให้สอดคล้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การจัดการ

๑) การรวมศูนย์อำนาจ

มาตรา ๒๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม และจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็ได้

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงกลาโหมมีอำนาจในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติราชการประจำ แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้

๒) อำนาจของ พระราชบัญญัตินี้ หลังประกาศใช้

มาตรา ๘ กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ปราบปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด

(๒) พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์

(๓) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน

(๔) ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหมและความมั่นคงของประเทศ

(๕) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

ในการดำเนินการตาม (๔) กระทรวงกลาโหมอาจมอบหมายให้ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมหรือหน่วยงานอื่นในกำกับของกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ดำเนินการก็ได้หรืออาจร่วมงานร่วมทุนหรือดำเนินการกับภาคเอกชนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ได้

มาตรา ๒๘ การปฏิบัติด้านการข่าวกรองและการต่อต้านข่าวกรอง ในภารกิจของกระทรวงกลาโหมเพื่อให้สามารถรับสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามต่างๆ ได้ตั้งแต่ยามปกติในลักษณะที่เป็นการป้องปรามและป้องกัน ก่อนที่สถานการณ์จะรุนแรงถึงขั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

๓) โครงสร้างกระทรวง

(๑) โครงสร้างกระทรวง

มาตรา ๑๐ กระทรวงกลาโหมมีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

(๑.๑) สำนักงานรัฐมนตรี

(๑.๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๑.๓) กรมราชองครักษ์

(๑.๔) กองทัพไทย

อำนาจหน้าที่ในภาวะปกติ

มาตรา ๑๑ สำนักงานรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง เพื่อสนับสนุนภารกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และการประสานนโยบายระหว่างกระทรวง มีเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ เว้นแต่สำนักงานจเรทหารทั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรีให้อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

มาตรา ๑๒ ให้จเรทหารทั่วไปมีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหมหรือตรวจสอบการปฏิบัติราชการอื่นใดตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมาย และรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ให้มีสำนักงานจเรทหารทั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของจเรทหารทั่วไป โดยมีหัวหน้าสำนักงานจเรทหารทั่วไปเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบภายใต้การกำกับดูแลของจเรทหารทั่วไป

มาตรา ๑๓ สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับงานนโยบายและยุทธศาสตร์ งานราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการอื่นใด มีปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา ๑๔ กรมราชองครักษ์มีหน้าที่รักษาความปลอดภัย สำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ รวมทั้งมีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยราชองครักษ์ กฎหมายว่าด้วยนายตำรวจราชสำนัก กฎหมายว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย สำหรับองค์พระมหากษัตริย์

พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีสมุหราชองครักษ์เป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบ

มาตรา ๑๕ กองทัพไทยมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพไทย การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อการรบหรือการสงคราม การปราบปรามการกบฏหรือเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม มีอำนาจกำหนดหน่วยงาน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหารและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารได้ตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติภารกิจ

เมื่อการรบหรือการสงคราม หรือการปราบปรามการกบฏสิ้นสุดลง หรือมีการยกเลิกประกาศกฎอัยการศึก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม พิจารณาสั่งยกเลิกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารที่ได้กำหนด หรือแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจกำหนดพื้นที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการทางทหารเป็นยุทธบริเวณ และกำหนดพื้นที่ส่วนที่เหลือเป็นเขตภายใน

<u>อำนาจหน้าที่ในภาวะไม่ปกติ</u>

มาตรา ๓๕ การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจล ให้เป็นไปตามที่กระทรวง กลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๖ การใช้กำลังทหารหรือการอื่นใดเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงโดยเร็ว มิให้เหตุการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์แห่งชาติให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๓๗ เพื่อป้องกันและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจอนุมัติให้กระทรวงกลาโหมจัดและวางกำลังในพื้นที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อปฏิบัติภารกิจของกระทรวงกลาโหมได้ตั้งแต่ยามปกติ

มาตรา ๓๘ การใช้กำลังทหารในการปฏิบัติภารกิจเพื่อสันติภาพให้เป็นไปโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม และเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้กำลังทหารในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมโดยความเห็นชอบของสภากลาโหม มีอำนาจกำหนดหน่วยงานในกระทรวงกลาโหมและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางทหาร รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทางทหารนั้น เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๙ ให้กองทัพไทยจัดตั้งศูนย์บัญชาการทางทหารในแต่ละระดับขึ้นตั้งแต่ยามปกติเพื่อใช้ในการติดตามสถานการณ์ และเป็นศูนย์ควบคุม อำนวยการ และสั่งการการปฏิบัติ

ให้ศูนย์บัญชาการทางทหารในกองบัญชาการกองทัพไทย มีหน้าที่ควบคุม อำนวยการและสั่งการศูนย์บัญชาการทางทหารในแต่ละระดับตามวรรคหนึ่งหรือกองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นตามแผนป้องกันประเทศ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๔๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ให้เจ้าหน้าที่ทางทหารเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

(๒) คณะกรรมการบริหาร

มาตรา ๔๒ ให้มี “สภากลาโหม” ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้

รมว.กห. เป็น ประธานสภาฯ

รมช.กห เป็น รองประธานสภาฯ

คณะกรรมการ

จเรทหารทั่วไป	ปลัดกระทรวงกลาโหม
รองปลัดกระทรวงกลาโหม	สมุหราชองครักษ์
รองสมุหราชองครักษ์ (อัตราจอมพล ๓ เหล่า)	เสนาธิการกรมราชองครักษ์
ผู้บัญชาการทหารสูงสุด	รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด
เสนาธิการทหาร	ผู้บัญชาการทหารบก
รองผู้บัญชาการทหารบก	ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก
เสนาธิการทหารบก	ผู้บัญชาการทหารเรือ
รองผู้บัญชาการทหารเรือ	ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารเรือ
เสนาธิการทหารเรือ	ผู้บัญชาการกองเรือยุทธการ
ผู้บัญชาการทหารอากาศ	รองผู้บัญชาการทหารอากาศ
ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารอากาศ	เสนาธิการทหารอากาศ
ผู้บัญชาการกองบัญชาการยุทธทางอากาศ	

สมาชิกสภากลาโหมผู้ทรงคุณวุฒิ: ด้านการทหาร ด้านความมั่นคง ด้านการบริหารราชการ ด้านกฎหมายหรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ไม่เกิน ๓ คน ซึ่ง รมว.กห. แต่งตั้งตามมติของสภากลาโหม

* *รมว.กห.แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงกลาโหมเป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการ*

* *ในกรณีมี รมช.กห.มากกว่า ๑ คน ให้ รมว.กห. แต่งตั้งให้ รมช. เป็นรองประธานเรียงตามลำดับ*
* *รมว.กห. จะเชิญบุคคลอื่นเข้าชี้แจงและแสดงความคิดเห็นต่อสภากลาโหมเฉพาะเรื่องใดก็ได้*

อำนาจหน้าที่

มาตรา ๔๓ ในการดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องดังต่อไปนี้ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม

- นโยบายการทหาร
- นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร
- นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม
- การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม
- การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร
- เรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม

(๓) คณะผู้บัญชาการทหาร (มาตรา ๔๗) ประกอบด้วย

- ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธานคณะผู้บัญชาการทหาร
- ผู้บัญชาการทหารบก
- ผู้บัญชาการทหารเรือ
- ผู้บัญชาการทหารอากาศ
- เสนาธิการทหาร

อำนาจหน้าที่

คณะผู้บัญชาการทหารมีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหมในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- การเตรียมกำลัง
- การสั่งการใช้กำลัง
- การเคลื่อนกำลังทหารและการเตรียมพร้อม
- รับผิดชอบในการควบคุมอำนวยการยุทธในภาพรวม
- ควบคุมบังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่มีสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ

๒ข-๙ พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

ความหมาย

"จังหวัดชายแดนภาคใต้" หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ"หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

"ฝ่ายพลเรือน" หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการ หรือฝ่ายตุลาการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการ หรือฝ่ายตุลาการ

"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้รักษาการ

มาตรา ๓๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

เหตุในการประกาศใช้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเชื่อมโยงสัมพันธ์กับต่างประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม อีกทั้งมีสถานการณ์ความไม่สงบในบางพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนและการพัฒนาของประเทศ จึงสมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักที่สามารถดำเนินการบูรณาการในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นระบบ มีเอกภาพทั้งในเรื่องนโยบายยุทธศาสตร์ การบังคับบัญชา และการปฏิบัติ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำนโยบาย

๑) อำนาจของพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ แล้วให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนและปรับปรุงนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกรอบระยะเวลาสามปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็นคณะรัฐมนตรีจะกำหนดระยะเวลาให้เร็วกว่านั้นก็ได้ นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตาม

วรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญครอบคลุมทั้งด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงและเพื่อให้ได้นโยบายที่มาจากความต้องการและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการจัดทำนโยบายตามวรรคหนึ่ง และการทบทวนและปรับปรุงตามวรรคสามต้องนำความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนไปใช้ในการจัดทำ การทบทวนและปรับปรุงด้วย

นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามวรรคสี่ ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำหรือปรับปรุง ต้องให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความเห็นและสภาความมั่นคงแห่งชาติต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาจัดทำหรือปรับปรุงด้วย

มาตรา ๕ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรปรับปรุงแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๗ (๒) และแผนการดำเนินการตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาตามมาตรา ๔

มาตรา ๓๐ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับปฏิบัติหน้าที่รองเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งรองเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้

๒) โครงสร้างองค์กร

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “กพต.” มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

(๑) คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ประกอบด้วย

- นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน
- รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง (นายกรัฐมนตรีมอบหมาย) เป็นรองประธาน

<u>กรรมการ</u> ได้แก่

- รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง (นายกรัฐมนตรีมอบหมาย)
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
- รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง (รัฐมนตรีมอบหมาย)
- เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
- ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
- เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
- ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
- ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จังหวัดละหนึ่งคน (คัดเลือกโดยสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้)

<u>อำนาจหน้าที่</u>

มาตรา ๗ ให้ กพต. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- พิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ ศอ.บต. เสนอ
- พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

- พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตพัฒนาพิเศษและกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษที่ ศอ.บต. เสนอ

- พิจารณาเสนอแนะหน่วยงานของรัฐให้จัดทำแผนพัฒนา แผนงาน และโครงการพร้อมด้วยงบประมาณในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้

- กำกับ เร่งรัด ติดตาม แก้ไขกฎระเบียบ และลดขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

- เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อคณะรัฐมนตรี

- แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม

- ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กพต. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมายการประชุมของ กพต. คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ให้เป็นไปตามระเบียบที่ กพต. กำหนดการบริหารราชการของ ศอ.บต. ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้ หรือคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(๒) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

มาตรา ๘ ให้มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “ศอ.บต.” เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

อำนาจหน้าที่

มาตรา ๙ ให้ ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังต่อไปนี้

- จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความเห็นก่อนเสนอ กพต. ให้ความเห็นชอบ

- จัดทำแผนปฏิบัติการที่จะดำเนินการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

- เสนอแนะและบูรณาการ แผนงาน และโครงการในด้านการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการตาม (๒)

- ดำเนินการตามแผนงานและโครงการต่อเนื่องจากแผนงานและโครงการที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะส่งผลเสียต่อการแก้ไขปัญหาตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

- กำกับ เร่งรัด และติดตามการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการตาม (๒)

- คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและอำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยการรับเรื่องราวร้องทุกข์ให้ความช่วยเหลือ และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบและแก้ไขปัญหาพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามระเบียบที่ กพต. กำหนด ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับตามกฎหมายอื่น

- เสนอแนะมาตรการสร้างขวัญและกำลังใจสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อคณะรัฐมนตรี

- เสนอแนะหรือแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับลักษณะอันพึงประสงค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งดำเนินการให้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และบูรณาการการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนเพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของประชาชน

- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

- ส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาแก่คนไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย

- ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

- ประชาสัมพันธ์นโยบายและการดำเนินงานของ ศอ.บต. และรัฐบาล รวมทั้งเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีแก่คนไทยทั้งในและต่างประเทศ

- ร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ความเข้าใจอันดีและประสานงานในโครงการ ความร่วมมือ ความช่วยเหลือ และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กับต่างประเทศ ทั้งนี้ ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งแนวทางหรือนโยบายที่กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดไว้

- ส่งเสริมแนวคิดด้านพหุวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของวัฒนธรรมแห่งชาติ รวมถึงการลดการผูกขาดทางวัฒนธรรมหรือการขจัดการเลือกปฏิบัติทางวัฒนธรรมโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

- ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมายในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตาม

วรรคหนึ่ง ศอ.บต. อาจวางระเบียบเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่าง ศอ.บต. กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้

(๓) สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (มาตรา ๑๙)

ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๔๙ คน ดังต่อไปนี้

- ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดละหนึ่งคน
- *ผู้แทนกำนันและผู้ใหญ่บ้านจังหวัดละหนึ่งคน*
- *ผู้แทนกรรมการอิสลามประจำจังหวัดและอิหม่ามประจำมัสยิดจังหวัดละหนึ่งคน ผู้แทนเจ้าอาวาสในพระพุทธศาสนาจังหวัดละหนึ่งคน และผู้แทนศาสนาอื่นจำนวนหนึ่งคน*
- *ผู้แทนผู้ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่จังหวัดละหนึ่งคน*
- ผู้แทนผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติจังหวัดละหนึ่งคน ผู้แทนสถาบันศึกษาปอเนาะตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาจำนวนหนึ่งคน
- ผู้แทนกลุ่มสตรีจังหวัดละหนึ่งคน
- ผู้แทนหอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีในด้านเศรษฐกิจ พาณิชย์ อุตสาหกรรม แรงงาน หรือเกษตรกรรมจังหวัดละหนึ่งคน
- ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์จำนวนหนึ่งคน
- ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐจำนวนไม่เกินห้าคน.
- การแต่งตั้งสมาชิกตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้มาจากการเลือกกันเองหรือในแต่ละกลุ่มอาจเลือกบุคคลอื่นที่เห็นสมควรเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นผู้แทนสมาชิกในประเภทของตนได้

อำนาจหน้าที่

มาตรา ๒๓ สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- ให้ความเห็นในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำหรือปรับปรุงเพื่อเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติ พิจารณา
- ให้คำปรึกษา เสนอแนะ ร่วมมือ และประสานงานกับ ศอ.บต. ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

- ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของ ศอ.บต.แล้วรายงานต่อเลขาธิการ และนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ

- ให้ความเห็นในเรื่องที่นายกรัฐมนตรี หรือเลขาธิการเห็นว่า สมควรได้รับฟังความคิดเห็นของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อประกอบการพิจารณาในการบริหาร การพัฒนา และการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

- แสวงหาข้อเท็จจริง ข้อมูลข่าวสาร หรือข้อคิดเห็นจากแหล่งต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

- เสนอความเห็นต่อเลขาธิการเพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนออกไปจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามมาตรา ๑๒ และหากมีกรณีฉุกเฉินหรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเสนอความเห็นไปก่อนก็ได้ แล้วรายงานให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทราบโดยเร็ว

- พิจารณาเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่เป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการนี้อาจเชิญเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

- แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม

- ออกระเบียบเกี่ยวกับการประชุมและระเบียบอื่นที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

๒ข-๑๐ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

กฎหมายที่เกี่ยวกับภัยพิบัติธรรมชาติของประเทศไทย ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ รวมถึงในมาตรา ๗๓ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงยากต่อการดำเนินงานแบบบูรณาการเพื่อให้บรรลุผลได้อย่างทันท่วงทีเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น ส่งผลให้ในการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สังกัดกระทรวงมหาดไทย ขึ้นเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

คำนิยาม

"สาธารณภัย" หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย

"ภัยทางอากาศ" หมายถึง ภัยอันเกิดจากการโจมตีทางอากาศ

"การก่อวินาศกรรม" หมายความว่า การกระทำใดๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ สิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวนขัดขวางหน่วงเหนี่ยวระบบการปฏิบัติงานใดๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคลอันเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ

ขอบเขตการบังคับใช้

ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมรวมถึงอุบัติภัยและอัคคีภัยด้วย โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๓)

คำนิยาม

คำนิยามของ "สาธารณภัย" หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย (มาตรา ๔)

คณะกรรมการ

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด ๒๓ คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา ๖) มีอำนาจหน้าที่

๑) กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

๓) บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ

๔) ให้คำแนะนำ ปรึกษา และสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๕) วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา ๗)

อำนาจหน้าที่

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ จึงมีผลทำให้บทบาทของกรมต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่นของรัฐ มีอำนาจหน้าที่

๑) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

๒) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ

๓) ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภยันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

๔) แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน

๕) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ กรมจะจัดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในบางจังหวัดตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น และจังหวัดใกล้เคียง และจะให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้น เพื่อกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด หรือตามที่ผู้อำนวยการจังหวัดมอบหมายก็ได้ (มาตรา ๑๑) โดยให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตเดิมเป็นศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา ๕๗)

การบริหารจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๑) การจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มี ๓ ระดับ ดังนี้

(๑) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดทำร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และหน่วยงานภาคเอกชน โดยต้องมีสาระสำคัญตามที่กำหนด คือ แนวทาง

มาตรการ งบประมาณ ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง แนวทางวิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ แนวทางในการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และจัดระบบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการฝึกบุคลากรและประชาชน และแนวทางในการซ่อมแซม บูรณะ และฟื้นฟู (มาตรา ๑๒)

(๒) <u>แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด</u> จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ถ้าไม่สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติต้องทำการแก้ไขภายใน ๓๐ วัน (มาตรา ๑๗) และมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้างและผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณ หรือสิ่งอื่นใด ในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย
- แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณกุศล (มาตรา ๑๖)

(๓) <u>แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร</u> จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ โดยสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและมีสาระสำคัญ (มาตรา ๓๓) ดังต่อไปนี้

- การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้างและผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนและขั้นตอนในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนและขั้นตอนในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณ หรือสิ่งอื่นใดในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย
- แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร
- แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณกุศลในเขตกรุงเทพมหานคร

(มาตรา ๓๔)

๒) การบัญชาการ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย เมื่อเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (มาตรา ๓๑)

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักร (มาตรา ๑๓)

๓) การปฏิบัติเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

(๑) สำหรับประเทศ

- อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้อำนวยการกลาง มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร (มาตรา ๑๔)

(๒) สำหรับจังหวัด

- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด (มาตรา ๑๕)

- นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา ๑๘)

- นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอ (มาตรา ๑๙)

- ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัด และผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา ๒๐)

(๓) สำหรับกรุงเทพมหานคร

- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (มาตรา ๓๒)

- ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยจะมอบหมายรองปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ช่วยปฏิบัติด้วยก็ได้ (มาตรา ๓๕)

- ผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานครเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗)

๔) การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ โดยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย๙ (มาตรา ๓๙)

๕) อาสาสมัคร

ให้ผู้อำนวยการจัดให้มีอาสาสมัครในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพื่อช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และตามที่กำหนดในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา ๔๑)

๖) องค์การสาธารณกุศลหรือบุคคลที่มาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในระหว่างเกิดสาธารณภัย สามารถช่วยเหลือหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ตามที่ผู้อำนวยการหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายได้มอบหมายภารกิจให้ (มาตรา ๔๒)

๗) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาศัยการแบ่งพื้นที่ตามการปกครองเป็นหลักดังนี้

(๑) เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น โดยผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่นในเขตอำเภอพื้นที่ของตน และในเขตจังหวัด (มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒) สามารถอาศัยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๖ ให้ส่วนราชการมีวงเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์

(๒) กรณีที่พื้นที่ที่เกิดหรือจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ไปพลางก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว และกรณีผู้อำนวยการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอ หรือผู้อำนวยการจังหวัด แล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป (มาตรา ๒๒)

(๓) ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้อำนวยการซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้น (มาตรา ๒๓)

(๔) เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไป และในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้ (มาตรา ๒๔)

(๕) กรณีเจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้น หรือเมื่อมีผู้อำนวยการอยู่ด้วย และหากทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่าย ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินนั้นออกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานมีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบบรรดาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว (มาตรา ๒๖)

(๖) ให้ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบสำรวจความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู (มาตรา ๓๐)

(๗) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในพื้นที่กับหน่วยทหารในการบริหารจัดการสาธารณภัย (มาตรา ๔๖) กำหนดให้หน่วยทหารเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนและกรณีเกิดสาธารณภัยขึ้น หากต้องมีหน่วยทหารเข้าร่วมดำเนินการ กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครกับผู้บัญชาทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๘) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดหรือหน่วยงานของรัฐใดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐนั้น แล้วแต่กรณี ได้รับแจ้งแล้ว ให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับแจ้งโดยเร็ว (มาตรา ๓๘)

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

เนื้อหาประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ ๑ หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ส่วนที่ ๒ กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ส่วนที่ ๓ กระบวนการป้องกันและภัยด้านความมั่นคง สรุปได้ ดังนี้

ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยหลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีขอบเขตของสาธารณภัย ๒ ด้าน ได้แก่ ด้านสาธารณภัย และด้านความมั่นคง ทั้งนี้ แหล่งงบประมาณ ประกอบด้วย งบประมาณดำเนินการตามยุทธศาสตร์ กับงบประมาณดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการจัดการหลังเกิดภัย

ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยกระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดขอบเขตการบริหารจัดการสาธารณภัยไว้ ๑๔ ประเภทภัย ทั้งในเขตจังหวัดและกรุงเทพมหานคร โดยระบุหน่วยปฏิบัติการหลัก หน่วยปฏิบัติการ หน่วยสนับสนุน หน่วยบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูอย่างชัดเจน ซึ่งในระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบ หากเกินขีดความสามารถ ให้รายงานขอรับการสนับสนุนจากผู้อำนวยการกลาง หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และในกรณีเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ส่วนในระดับกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรับผิดชอบ หากเกินขีดความสามารถ ให้รายงานขอรับการสนับสนุนจากผู้อำนวยการกลาง หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และในกรณีเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี

ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยกระบวนการป้องกันและบรรเทาภัยด้านความมั่นคง และภัยด้านความมั่นคง ๔ ประเภท ทั้งในเขตจังหวัดกรุงเทพมหานคร กำหนดขอบเขตการบริหารจัดการโดยระบุหน่วยปฏิบัติการหลัก หน่วยปฏิบัติการ หน่วยสนับสนุน หน่วยบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูอย่างชัดเจน เช่นเดียวกับส่วนที่ ๒

บทสรุป แม้ว่ารัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการบูรณาการและความร่วมมือ จึงได้จัดการประชุมหน่วยงานต่างๆ และผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศผ่านระบบการประชุมทางไกล เพื่อให้การทำงานเป็นแบบบูรณาการและตอบสนองต่อความเดือนร้อนของประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่ต่างๆ ให้ทันท่วงที และการดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงหลักการที่ได้กล่าวมาข้างต้น อันเป็นหลักการโดยอาศัยฐานทางกฎหมายในการขับเคลื่อนนโยบาย

๒ข-๑๑พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

คำนิยาม

“กิจการโทรคมนาคม” หมายความว่า กิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

“การประกอบกิจการโทรคมนาคม” หมายความว่า การประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นผู้ให้บริการด้านกิจการโทรคมนาคมแก่บุคคลอื่นทั่วไป

“เลขหมายโทรคมนาคม” หมายความว่า ตัวเลข ตัวหนังสือ หรือสัญลักษณ์อื่นใดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน ซึ่งใช้ระบุที่หมายในโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อการโทรคมนาคม

“โครงข่ายโทรคมนาคม” หมายความว่า กลุ่มของเครื่องโทรคมนาคมที่ต่อถึงกันโดยตรงหรือโดยผ่านเครื่องชุมสายหรือเครื่องอื่นใด เพื่อการโทรคมนาคมระหว่างจุดหมายปลายทางที่กำหนดด้วยระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น ระบบใดระบบหนึ่งหรือหลายระบบรวมกัน

“เชื่อมต่อ” หมายความว่า การเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคมภายใต้ความตกลงทางเทคนิคและทางพาณิชย์เพื่อให้ผู้ใช้บริการของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมฝ่ายหนึ่ง

สามารถติดต่อสื่อสารกับผู้ใช้บริการหรือใช้บริการโทรคมนาคมของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอีกฝ่ายหนึ่งได้

วันใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ภายหลังประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ ตั้งแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ (มาตรา ๒) ในสมัยที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

เหตุในการประกาศใช้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม และให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมขึ้นด้วย ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวประกอบกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมได้กำหนดหลักการให้มีการอนุญาตได้ จึงต้องยกเลิกกฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การขอใบอนุญาต

มาตรา ๗ ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคมตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมให้มี ๓ แบบ ดังนี้

๑) ใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง และเป็นกิจการที่มีลักษณะสมควรให้มีการบริการได้โดยเสรี ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้แจ้งให้คณะกรรมการทราบแล้ว คณะกรรมการต้องออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้

๒) ใบอนุญาตแบบที่สอง ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีหรือไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรือต่อประโยชน์สาธารณะและผู้บริโภค ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการประกาศกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว คณะกรรมการต้องออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้

๓) ใบอนุญาตแบบที่สาม ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก หรืออาจมีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เมื่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการลักษณะดังกล่าวได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการเห็นสมควรให้ออกใบอนุญาตแล้ว จึงจะประกอบกิจการได้

ผู้รับใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง แบบที่สอง หรือแบบที่สาม จะมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมในลักษณะหรือประเภทใด รวมทั้งมีขอบเขตการให้บริการเพียงใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งต้องสอดคล้องกับลักษณะการประกอบกิจการของใบอนุญาตแต่ละแบบที่กำหนดตามวรรคสอง และต้องคำนึงถึงการพัฒนาการให้บริการกิจการโทรคมนาคมที่หลากหลาย รวมทั้งความเป็นธรรมในระหว่างผู้ประกอบกิจการด้วย

ในการยื่นขอรับใบอนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องระบุว่าเป็นการขอรับใบอนุญาตแบบใด พร้อมทั้งต้องแจ้งลักษณะหรือประเภทกิจการโทรคมนาคมที่ประสงค์จะดำเนินการด้วย และถ้าประสงค์จะเพิ่มการประกอบกิจการในลักษณะหรือประเภทอื่นภายหลังจากที่ได้รับอนุญาตแล้วจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบก่อนเริ่มประกอบกิจการ ในกรณีเช่นว่านี้ คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

<u>คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้</u>

๑) ผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สามต้องมิใช่เป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ในการนี้คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการบางลักษณะหรือบางประเภทที่เป็นนิติบุคคลจะต้องกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวด้วยก็ได้

๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

๓) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม

๔) บุคคลผู้เป็นกรรมการ ผู้จัดการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ขอรับใบอนุญาตต้องไม่เคยถูกศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม หรือกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคภายในระยะเวลาสองปีก่อนการยื่นคำขอรับใบอนุญาต

๕) ผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สามต้องมีแผนการลงทุนและแผนการให้บริการกิจการโทรคมนาคมที่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

๖) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดสำหรับการขอรับใบอนุญาตแต่ละประเภทตามมาตรา ๗

คณะกรรมการและอำนาจหน้าที่

๑) หน่วยงานปฏิบัติการ

(๑) คณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

อำนาจหน้าที่ ตามมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติ คณะกรรมการฯ มีอำนาจดังนี้

มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่จัดให้มีการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง และให้มีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีการบริการโทรคมนาคมดังต่อไปนี้ด้วย

- จัดให้มีบริการโทรคมนาคมในพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ที่มีผลตอบแทนการลงทุนต่ำ หรือท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่ยังไม่มีผู้ให้บริการหรือมีแต่ไม่ทั่วถึงหรือไม่เพียงพอแก่ความต้องการของผู้ใช้บริการในท้องที่นั้น

- จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสำหรับสถานศึกษา ศาสนสถาน สถานพยาบาล และหน่วยงานอื่นที่ให้ความช่วยเหลือแก่สังคม

- จัดให้มีบริการโทรคมนาคมสาธารณะในบางลักษณะหรือบางประเภทตามที่คณะกรรมการกำหนดแก่ผู้มีรายได้น้อย

- จัดให้มีการให้บริการอำนวยความสะดวกในการใช้บริการโทรคมนาคมสาธารณะสำหรับคนพิการ เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสในสังคม

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประกาศตามวรรคสองไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อให้ผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตได้ทราบขอบเขตการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามวรรคหนึ่งก่อนการยื่นคำขออนุญาตด้วย

การกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามมาตรานี้ต้องไม่ทำให้เกิดภาระเกินสมควรแก่การลงทุนของผู้รับใบอนุญาต และต้องให้มีการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมในลักษณะและประเภทเดียวกัน

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตใดไม่สามารถจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๗ ได้ หรือในกรณีที่เห็นสมควรให้ผู้รับใบอนุญาตมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตนั้นต้องจัดสรรรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการโทรคมนาคมให้แก่กองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อนำไปดำเนินการจัดให้มีการบริการโทรคมนาคมตามมาตรา ๑๗

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้รับใบอนุญาตรายใหม่มีโอกาสให้บริการโทรคมนาคมในท้องที่ใดแข่งขันกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาค และเป็นธรรมได้

มาตรา ๒๑ การประกอบกิจการโทรคมนาคม นอกจากต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการเฉพาะตามลักษณะการประกอบกิจการโทรคมนาคมมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างใดอันเป็นการผูกขาด หรือลดหรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมในเรื่องดังต่อไปนี้

- การอุดหนุนการบริการ
- การถือครองธุรกิจในบริการประเภทเดียวกัน
- การใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรม
- พฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน
- การคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อย

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่สภาพทางเศรษฐกิจหรือสังคมเปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้อัตราค่าตอบแทนการใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่กำหนดในสัญญานั้นไม่เหมาะสม ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในระหว่างผู้รับใบอนุญาตเป็นเหตุให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องรับภาระเกินสมควร ผู้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นคู่สัญญาจะขอปรับปรุงอัตราค่าตอบแทนดังกล่าวต่อคณะกรรมการก็ได้ ในการอนุญาตให้คณะกรรมการคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้ใช้บริการประกอบด้วย

มาตรา ๓๑ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม หรือเพื่อการดำเนินการให้เป็นประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนรวม เมื่อรัฐบาลร้องขอต่อคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการดำเนินการเพื่อให้มีการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่างผู้รับใบอนุญาตและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในกรณีเช่นว่านี้ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ

(๒) <u>อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่</u>

มาตรา ๖๑ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ประกอบการของผู้รับใบอนุญาตในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อตรวจสอบกิจการ สมุดบัญชี เอกสารหลักฐานหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดในใบอนุญาต
- มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา

- ตรวจสอบและรวบรวมข้อเท็จจริงแล้วรายงานต่อคณะกรรมการในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตได้กระทำผิดหรือทำให้เกิดความเสียหายเพราะเหตุไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่กำหนดเป็นเงื่อนไขการอนุญาต

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควรเมื่อได้เข้าไปและลงมือตรวจสอบตามวรรคหนึ่งแล้ว ยังดำเนินการไม่เสร็จจะกระทำต่อไปในเวลาหลังพระอาทิตย์ตก หรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นก็ได้

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรานี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวต้องกำหนดตำแหน่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรานี้ และต้องกำหนดเหตุผลและความจำเป็นที่จะมีสิทธิใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรานี้ในแต่ละกรณีด้วย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๖๓ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการอาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองและใช้อุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ของผู้รับใบอนุญาตเพื่อดำเนินการหรือมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนเป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาต หรือพนักงานของผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการนั้นได้จนกว่าเหตุฉุกเฉินหรือความจำเป็นนั้นจะสิ้นสุดลง

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับใบอนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นจากสำนักงานได้ตามความเป็นธรรม

<u>การตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน</u>

มาตรา ๓๕ ให้สำนักงานมีอำนาจรับทำการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานของอุปกรณ์ที่ใช้ในโครงข่ายโทรคมนาคม เครื่องโทรคมนาคม และอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการโทรคมนาคมตามประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง หรือกรณีที่มีการร้องขอจากบุคคลใดที่ประสงค์จะให้มีการตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน

การตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

<u>ความผิดและโทษ</u>

มาตรา ๖๗ ผู้ใดประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือใช้คลื่นความถี่ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษดังนี้

๑) ถ้าการกระทำความผิดเป็นการประกอบกิจการซึ่งกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

๒) ถ้าการกระทำความผิดเป็นการประกอบกิจการซึ่งกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตแบบที่สอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓) ถ้าการกระทำความผิดเป็นการประกอบกิจการซึ่งกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตแบบที่สาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสิบล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้กระทำมีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลสั่งริบเครื่องมือ อุปกรณ์ และสิ่งใดๆ ที่ใช้ในการนั้นเสียทั้งสิ้น

มาตรา ๖๘ ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดขยายการให้บริการโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๙ ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่กระทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ

มาตรา ๗๐ ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๓๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๑ ผู้ใดทำการตรวจสอบหรือรับรองมาตรฐานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการโทรคมนาคมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งหน่วยตรวจสอบและรับรองมาตรฐานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการโทรคมนาคม ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดมาตรา ๓๖ วรรคสี่ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๗๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แต่ไม่มีผลทำให้ระบบโทรคมนาคมขัดข้อง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๓ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งเครื่องหมาย ทุ่นหรือสิ่งอื่นใดที่กำหนดไว้เพื่อการคุ้มครองระบบโทรคมนาคมตามมาตรการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๔ ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อดักรับไว้ ใช้ประโยชน์ หรือเปิดเผยข้อความ ข่าวสาร หรือข้อมูลอื่นใดที่มีการสื่อสารทางโทรคมนาคมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๕ ผู้ใดไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือวัตถุใดๆ ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือเรียกตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๒) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๖ ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๗ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ และในการนี้คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการเปรียบเทียบปรับแทนได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบหรือกำหนดเงื่อนไขประการใดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการก็ได้

ในกรณีที่การกระทำความผิดปรากฏต่อพนักงานสอบสวน และผู้กระทำความผิดยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมายังคณะกรรมการเพื่อการดำเนินการพิจารณาเปรียบเทียบปรับโดยเร็ว

เมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๗๘ ในกรณีผู้ที่กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กิจการโทรคมนาคมบางลักษณะหรือบางประเภทเป็นกิจการที่ต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมากในการดำเนินการและต้องใช้เทคโนโลยีสูง ซึ่งปัจจุบันการพึ่งพาทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศยังมีความจำเป็น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สองและแบบที่สามโดยให้มีสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ นั้น เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการระดมทุนจากผู้ลงทุนต่างประเทศ หรือหากจะร่วมทุนกับต่างประเทศก็จะติดขัดปัญหาสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวดังกล่าวส่งผลให้ผู้รับใบอนุญาตทั้งรายเดิมและรายใหม่ไม่สามารถพัฒนาโครงข่ายหรือเทคโนโลยีโทรคมนาคม

เพื่อจัดการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร สมควรแก้ไขสัดส่วนการถือหุ้นเสียใหม่เพื่อเอื้อต่อการระดมทุนจากนักลงทุนต่างประเทศ นอกจากนี้การกำหนดห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นการเรียกเก็บล่วงหน้านอกจากการห้ามเรียกเก็บเงินประกัน อาจทำให้เกิดความเข้าใจว่า ห้ามเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าด้วยทั้งที่มิใช่เป็นเงินประกัน อันอาจมีผลกระทบต่อการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้าซึ่งเป็นบริการที่ได้รับความนิยมและมีอัตราการเจริญเติบโตทางด้านการตลาดสูงมาก เนื่องจากผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกและสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ สมควรกำหนดห้ามผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บเฉพาะเงินประกันและเงินอื่นที่มีลักษณะเป็นเงินประกันเท่านั้น ประกอบกับปัจจุบันการสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้เปลี่ยนสถานะไปแล้วตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ จึงอาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติตามมาตรา ๗๙ และมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ สมควร

กำหนดให้หน่วยงานทั้งสองดังกล่าว หมายความถึงบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย

๒ข-๑๒ พระราชบัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐

คำนิยาม

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"ระบบคอมพิวเตอร์" หมายความว่า อุปกรณ์หรือชุดอุปกรณ์ของคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมการทำงานเข้าด้วยกัน โดยได้มีการกำหนดคำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใด และแนวทางปฏิบัติงานให้อุปกรณ์หรือชุดอุปกรณ์ทำหน้าที่ประมวลผลข้อมูลโดยอัตโนมัติ

"ข้อมูลคอมพิวเตอร์" หมายความว่า ข้อมูล ข้อความ คำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใดบรรดาที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ในสภาพที่ระบบคอมพิวเตอร์อาจประมวลผลได้ และให้หมายความรวมถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

"ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์" หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารของระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งแสดงถึงแหล่งกำเนิด ต้นทาง ปลายทาง เส้นทาง เวลา วันที่ ปริมาณ ระยะเวลา ชนิดของบริการ หรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารของระบบคอมพิวเตอร์นั้น

เหตุในการประกาศใช้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันระบบคอมพิวเตอร์ได้เป็นส่วนสำคัญของการประกอบกิจการและการดำรงชีวิตของมนุษย์ หากมีผู้กระทำด้วยประการใดๆให้ระบบคอมพิวเตอร์ไม่สามารถทำงานตามคำสั่งที่กำหนดไว้หรือทำให้การทำงานผิดพลาดไปจากคำสั่งที่กำหนดไว้ หรือใช้วิธีการใดๆ เข้าล่วงรู้ข้อมูล แก้ไข หรือทำลายข้อมูลของบุคคลอื่นในระบบคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ หรือใช้ระบบคอมพิวเตอร์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จหรือมีลักษณะอันลามกอนาจาร ย่อมก่อให้เกิดความเสียหาย กระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของรัฐ รวมทั้งความสงบสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน สมควรกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

วันใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป (มาตรา ๒)

การจัดการ

๑) การรวมศูนย์อำนาจ

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๒) พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๒๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเฉพาะความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

๓) อำนาจออกข้อกำหนดและประกาศของ พระราชบัญญัติความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ

มาตรา ๕ ผู้ใดเข้าถึงโดยมิชอบซึ่งระบบคอมพิวเตอร์ที่มีมาตรการป้องกันการเข้าถึงโดยเฉพาะและมาตรการนั้นมิได้มีไว้สำหรับตน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖ ผู้ใดล่วงรู้มาตรการป้องกันการเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ที่ผู้อื่นจัดทำขึ้นเป็นการเฉพาะถ้านำมาตรการดังกล่าวไปเปิดเผยโดยมิชอบในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗ ผู้ใดเข้าถึงโดยมิชอบซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีมาตรการป้องกันการเข้าถึงโดยเฉพาะและมาตรการนั้นมิได้มีไว้สำหรับตน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๘ ผู้ใดกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อดักรับไว้ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นที่อยู่ระหว่างการส่งในระบบคอมพิวเตอร์ และข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นมิได้มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อให้บุคคลทั่วไปใช้ประโยชน์ได้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๙ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐ ผู้ใดกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบเพื่อให้การทำงานของระบบคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นถูกระงับ ชะลอ ขัดขวาง หรือรบกวนจนไม่สามารถทำงานตามปกติได้ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๑ ผู้ใดส่งข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์แก่บุคคลอื่นโดยปกปิดหรือปลอมแปลงแหล่งที่มาของการส่งข้อมูลดังกล่าว อันเป็นการรบกวนการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ของบุคคลอื่นโดยปกติสุข ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา ๑๒ ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

(๑) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นในทันทีหรือในภายหลังและไม่ว่าจะเกิดขึ้นพร้อมกันหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท

(๒) เป็นการกระทำโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย

สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือการบริการสาธารณะหรือเป็นการกระทำต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตาม (๒) เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี

มาตรา ๑๓ ผู้ใดจำหน่ายหรือเผยแพร่ชุดคำสั่งที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะเพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดตามมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ หรือ มาตรา ๑๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๔ ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๑) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

(๒) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

(๓) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

(๔) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้

(๕) เผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)

มาตรา ๑๕ ผู้ให้บริการผู้ใดจงใจสนับสนุนหรือยินยอมให้มีการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๔ ในระบบคอมพิวเตอร์ที่อยู่ในความควบคุมของตน ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๔

มาตรา ๑๖ ผู้ใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ปรากฏเป็นภาพของผู้อื่น และภาพนั้นเป็นภาพที่เกิดจากการสร้างขึ้น ตัดต่อ เติมหรือดัดแปลงด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง หรือได้รับความอับอาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่ง เป็นการนำเข้าข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยสุจริต ผู้กระทำไม่มีความผิดความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้

ถ้าผู้เสียหายในความผิดตามวรรคหนึ่งตายเสียก่อนร้องทุกข์ ให้บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้เสียหายร้องทุกข์ได้ และให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย

มาตรา ๑๗ ผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้นอกราชอาณาจักรและ (๑) ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นคนไทย และรัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้นหรือผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษ หรือ (๒) ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นคนต่างด้าว และรัฐบาลไทยหรือคนไทยเป็นผู้เสียหายและผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษจะต้องรับโทษภายในราชอาณาจักร

๒ข-๑๓ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ในสมัยที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี เหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่มาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรร คลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๓๐๕ (๑) บัญญัติให้กฎหมายจัดตั้งองค์กรที่ตราขึ้นจะต้องมีสาระสำคัญให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านเป็นหน่วยย่อยภายในองค์กรนั้นแยกต่างหากจากกันทำหน้าที่กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และมีรายละเอียดว่าด้วยการกำกับและคุ้มครองการดำเนินกิจการ การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานแล้ว แต่ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ทำให้เกิดข้อติดขัดในการดำเนินการหลายประการรวมทั้งยังมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรกำหนดให้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งกำหนดขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรและการกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าว และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

คำนิยาม

"คลื่นความถี่" หมายความว่า คลื่นวิทยุหรือคลื่นแฮรตเซียนซึ่งเป็นคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่มีความถี่ต่ำกว่าสามล้านเมกะเฮิรตซ์ลงมาที่ถูกแพร่กระจายในที่ว่างโดยปราศจากสื่อนำที่ประดิษฐ์ขึ้น

"โทรคมนาคม" หมายความว่า การส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือสิ่งอื่นใดซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบคลื่นความถี่ ระบบสาย ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า หรือระบบอื่น

"วิทยุคมนาคม" หมายความว่า การส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือสิ่งอื่นใดซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้ด้วยคลื่นความถี่

"วิทยุกระจายเสียง" หมายความว่า วิทยุคมนาคมที่ส่งหรือแพร่เสียงเพื่อให้บุคคลทั่วไปรับได้โดยตรง

"วิทยุโทรทัศน์" หมายความว่า วิทยุคมนาคมที่แพร่ภาพและเสียงเพื่อให้บุคคลทั่วไปรับได้โดยตรง

"กิจการกระจายเสียง" หมายความว่า กิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการกระจายเสียงซึ่งให้บริการการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับฟังการให้บริการนั้นๆ ได้ไม่ว่าจะส่งโดยผ่านระบบคลื่นความถี่ ระบบสาย ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า หรือระบบอื่นระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการอื่นทำนองเดียวกันที่ กสทช. กำหนดให้เป็นกิจการกระจายเสียง

"กิจการโทรทัศน์" หมายความว่า กิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรทัศน์ซึ่งให้บริการการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับชมและฟังการให้บริการนั้น ๆ ได้ไม่ว่าจะส่งโดยผ่านระบบคลื่นความถี่ ระบบสาย ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า หรือระบบอื่นระบบใดระบบหนึ่งหรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการอื่นทำนองเดียวกันที่ กสทช. กำหนดให้เป็นกิจการโทรทัศน์

"กิจการวิทยุคมนาคม" หมายความว่า กิจการซึ่งเป็นการรับและส่งเครื่องหมาย สัญญาณตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบคลื่นความถี่เพื่อความมุ่งหมายทางโทรคมนาคมในกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะหรือเป็นการเฉพาะกิจที่มิใช่เป็นการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมหรือกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

"กิจการโทรคมนาคม" หมายความว่า กิจการซึ่งให้บริการการส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมายสัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบคลื่นความถี่ ระบบสาย ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า หรือระบบอื่นระบบใดระบบหนึ่งหรือหลายระบบรวมกัน และรวมถึงกิจการซึ่งให้บริการดาวเทียมสื่อสาร หรือ

กิจการอื่นที่ กสทช.กำหนดให้เป็นกิจการโทรคมนาคม แต่ไม่รวมถึงกิจการที่เป็นกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการวิทยุคมนาคม

“ตารางกำหนดคลื่นความถี่” หมายความว่า การกำหนดย่านความถี่วิทยุของวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ วิทยุคมนาคม โทรคมนาคม และการอื่นเพื่อ ใช้งานภายใต้เงื่อนไขที่ กสทช. กำหนด

“แผนความถี่วิทยุ” หมายความว่า การกำหนดช่องความถี่วิทยุสำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียงกิจการวิทยุโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคม เพื่อใช้งานภายใต้เงื่อนไขที่ กสทช.กำหนด

“จัดสรรคลื่นความถี่” หมายความว่า การอนุญาตให้สถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีวิทยุโทรทัศน์หรือสถานีวิทยุคมนาคม ใช้ความถี่วิทยุหรือช่องความถี่วิทยุตามตารางกำหนดคลื่นความถี่หรือแผนความถี่วิทยุเพื่อใช้งานภายใต้เงื่อนไขที่ กสทช. กำหนด

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่มีพื้นที่อาศัยในแหล่งเดียวกันไม่ว่าจะในเมืองหรือในชนบท และให้หมายความรวมถึงกลุ่มประชาชนที่มีความสนใจร่วมกันและอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันหรือสื่อสารถึงกันได้ โดยมีผลประโยชน์ด้านสังคมและวัฒนธรรมเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีการจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

<u>อำนาจในการประกาศ</u>

มาตรา ๒๗ ให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุ และแผนเลขหมายโทรคมนาคม

(๒) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคม

(๓) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือในกิจการวิทยุคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท

(๖) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

(๗) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้เลขหมายโทรคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

(๘) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้หรือเชื่อมต่อ และหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดอัตราค่าใช้หรือค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการและผู้ลงทุน หรือระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(๙) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและโครงสร้างอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(๑๐) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในการประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และในกิจการวิทยุคมนาคม

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๑๒) กำหนดมาตรการให้มีการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันตามมาตรา ๕๐

(๑๓) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๑๔) ประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

(๑๕) วินิจฉัยและแก้ไขปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนซึ่งกันและกัน

(๑๖) ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

(๑๗) กำหนดลักษณะการควบรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

(๑๘) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม

(๑๙) ออกระเบียบหรือประกาศตามมาตรา ๕๘

(๒๐) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนตามมาตรา ๕๒

(๒๑) พิจารณาและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเสนอตามมาตรา ๕๕

(๒๒) ให้ข้อมูลและร่วมดำเนินการในการเจรจาหรือทำความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒๓) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่และการดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่กิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๒๔) ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช.

(๒๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นการกำหนดลักษณะการควบรวม การครองสิทธิข้ามสื่อหรือการครอบงำตาม (๑๗) ให้ กสทช.รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม และกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมบรรดาระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

<u>เหตุในการประกาศใช้</u>

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๓๐๕ (๑) บัญญัติให้กฎหมายจัดตั้งองค์กรที่ตราขึ้นจะต้องมีสาระสำคัญให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านเป็นหน่วยย่อยภายในองค์กรนั้น

แยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และมีรายละเอียดว่าด้วยการกำกับและคุ้มครองการดำเนินกิจการ การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานแล้ว แต่ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ทำให้เกิดข้อติดขัดในการดำเนินการหลายประการรวมทั้งยังมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรกำหนดให้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งกำหนดขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรและการกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าว และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

<u>การดำรงตำแหน่งและการหมดวาระ</u>

มาตรา ๑๙ กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ก่อนครบกำหนดตามวาระเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดำเนินการจัดให้มีการเสนอชื่อและแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

มาตรา ๒๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(๓) ลาออก

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๕) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๘

(๖) วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๑

(๗) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การพ้นจากตำแหน่งกรรมการตาม (๑) (๒) หรือ (๓) ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ

<u>คณะกรรมการ กสทช.</u>

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กสทช ” จำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย

(๑) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกิจการกระจายเสียง จำนวนหนึ่งคน และกิจการโทรทัศน์ จำนวนหนึ่งคน

(๒) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกิจการโทรคมนาคม จำนวน ๒ คน

(๓) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ อันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ด้านละ ๒ คน

(๔) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค หรือด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จำนวนหนึ่งคน และการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม จำนวน ๑ คน

(๕) ผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านการศึกษา วัฒนธรรม หรือการพัฒนาสังคม อันเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จำนวน ๑ คน และให้เลขาธิการ กสทช. เป็นเลขานุการ กสทช.

<u>คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม</u>

มาตรา ๗ กรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติทั่วไป

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง

(๓) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๔) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ

(๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๖) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๗) ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดใด เว้นแต่เป็นความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๘) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๙) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๑๐) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๑๑) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(๑๒) ไม่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ ผู้บริหาร ที่ปรึกษา พนักงาน ผู้ถือหุ้น หรือหุ้นส่วนในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลอื่นใดบรรดาที่ประกอบธุรกิจด้านกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคม ในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนได้รับการเสนอชื่อตามมาตรา ๑๐ หรือก่อนได้รับการคัดเลือกตามมาตรา ๑๕

(๑๓) ไม่อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มาตรา ๘ กรรมการต้อง

(๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหนวยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น และไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระอื่นใดที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ

มาตรา ๑๔ เมื่อมีเหตุที่ต้องมีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่งมีจำนวนสิบห้าคน ทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการ ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๒) ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๓) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(๔) ปลัดกระทรวงกลาโหม

(๕) ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(๖) ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ

(๗) นายกสภาวิศวกร

(๘) ประธานสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย

(๙) นายกสมาคมวิชาการนิเทศศาสตร์และการสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

(๑๐) นายกสมาพันธ์สมาคมวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

(๑๑) ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน

(๑๒) ประธานกรรมการสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย

(๑๓) ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย

(๑๔) ประธานสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ

(๑๕) ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค

๒ข-๑๔พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

เหตุในการประกาศใช้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กันเพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และสมควรกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่และสามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ นอกจากนี้ สมควรให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การจัดระเบียบบริหารราชการ

๑) มาตรา ๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

(๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

(๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

๒) มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๙ การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีบรรดาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นกรม สำนักนายกรัฐมนตรีอาจจัดให้มีส่วนราชการเป็นการภายในขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ เพื่อการนี้นายกรัฐมนตรีจะสั่งให้กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีจัดทำก็ได้

มาตรา ๑๐ สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี และจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี การสั่งและการปฏิบัติราชการของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าจะตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ เพราะนายกรัฐมนตรีตาย ขาดคุณสมบัติ หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุก ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวงหรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง

(๓) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(๔) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับและขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

(๕) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไปต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(๗) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(๙) ดำเนินการอื่นๆ ในการปฏิบัติตามนโยบายระเบียบตาม (๘) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือทบวง นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนก็ได้

มาตรา ๑๓ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการและจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองเป็นข้าราชการการเมือง และให้รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหารและผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

มาตรา ๑๔ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และราชการในพระองค์ มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรี รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

มาตรา ๑๕ ให้ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้ผู้อำนวยการและเลขาธิการ รองผู้อำนวยการและรองเลขาธิการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการและผู้ช่วยเลขาธิการ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

มาตรา ๑๖ สำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากมีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายที่นายกรัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีรองจากนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ยกเว้นข้าราชการของส่วนราชการซึ่งหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในการปฏิบัติราชการของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้มีรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ในกรณีที่มีรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมีทั้งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดหรือมอบหมาย

มาตรา ๑๗ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสำนักนายกรัฐมนตรี และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่ง

ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี ยกเว้นราชการของส่วนราชการซึ่งกฎหมายกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักนายกรัฐมนตรีมีทบวงอยู่ในสังกัดและยังไม่สมควรจัดตั้งสำนักงานปลัดทบวงตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม จะให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สำนักงานปลัดทบวงด้วยก็ได้

๒ข-๑๕ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

คำนิยาม

"ส่วนราชการ" หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

"ข้าราชการ" หมายความรวมถึงพนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ

เหตุในการประกาศใช้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และเนื่องจาก มาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

มาตรา ๘ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(๒) ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

(๓) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็น และความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

(๔) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่นหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง ก.พ.ร. ทราบด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับภารกิจแต่ละเรื่อง ทั้งนี้ ก.พ.ร. จะกำหนดแนวทางการดำเนินการทั่วไปให้ส่วนราชการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรานี้ด้วยก็ได้

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

มาตรา ๙ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า

(๒) การกำหนดแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการตาม (๑) ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอนเป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

(๓) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ ตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

(๔) ในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจ หรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้น หรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดหรือในต่างประเทศ แล้วแต่กรณี สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วน ตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๑๑ ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการกำกับการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีการอื่นใดเพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

มาตรา ๑๓ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ร่วมกันจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น

มาตรา ๑๔ ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตาม มาตรา ๑๓ ให้จัดทำเป็นแผนสี่ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย

และผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการ และการติดตามประเมินผล

มาตรา ๑๕ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีขึ้นใหม่หรือกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนราชการผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาที่ต้องดำเนินการ

แผนนิติบัญญัตินั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอแล้ว ให้มีผลผูกพันส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

หลักเกณฑ์การจัดทำแผนนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานก็ได้จะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินตาม มาตรา ๑๓

ในแต่ละปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรอื่นที่จะต้องใช้เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

เมื่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการใด ตามวรรคสองแล้ว ให้สำนักงบประมาณดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจตามแผนปฏิบัติราชการดังกล่าว

ในกรณีที่ส่วนราชการมิได้เสนอแผนปฏิบัติราชการในภารกิจใด หรือภารกิจใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี มิให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจนั้น

เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ส่วนราชการจัดทำรายงาน แสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้ ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการเพื่อขอรับงบประมาณ ให้สำนักงบประมาณและ ก.พ.ร. ร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการตาม มาตรา ๑๖ ให้สามารถใช้ได้กับแผนปฏิบัติราชการที่ต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เพิ่มภาระงานในการจัดทำแผนจนเกินสมควร

มาตรา ๑๘ เมื่อมีการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดแล้ว การโอนงบประมาณจากภารกิจหนึ่งตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติราชการไปดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งมีผลทำให้ภารกิจเดิมไม่บรรลุเป้าหมายหรือนำไปใช้ในภารกิจใหม่ที่มิได้กำหนดในแผนปฏิบัติราชการจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ปรับแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกันแล้ว

การปรับแผนปฏิบัติราชการตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่งานหรือภารกิจใดไม่อาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ต่อไปได้ หรือหมดความจำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์ หรือหากดำเนินการต่อไปจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น หรือมีความจำเป็นอย่างอื่นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติราชการ

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ปรับแผนปฏิบัติราชการแล้ว ให้ดำเนินการแก้ไขแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันด้วย

มาตรา ๑๙ เมื่อนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลการปฏิบัติราชการและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ตามที่นายกรัฐมนตรีคนใหม่สั่งการ ทั้งนี้ เพื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่จะได้ใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนด นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

<u>การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ</u>

มาตรา ๒๐ เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย

มาตรา ๒๑ ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

ให้ส่วนราชการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ตามระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนด และรายงานให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ

ในกรณีที่รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะใดของส่วนราชการใดสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทและคุณภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันของส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการนั้นจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าวเสนอสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ และถ้ามิได้มีข้อทักท้วงประการใดภายในสิบห้าวันก็ให้ส่วนราชการดังกล่าวถือปฏิบัติตามแผนการลดรายจ่ายนั้นต่อไปได้

มาตรา ๒๒ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิก และเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในการประเมินความคุ้มค่าตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ของภารกิจหรือโครงการที่ดำเนินการประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้และรายจ่ายที่ต้องเสียไปก่อนและหลังที่ส่วนราชการดำเนินการด้วย

ความคุ้มค่าตามมาตรานี้ ให้หมายความถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และประโยชน์หรือผลเสียอื่น ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

มาตรา ๒๓ ในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน

ในกรณีที่วัตถุประสงค์ในการใช้เป็นเหตุให้ต้องคำนึงถึงคุณภาพ และการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป

ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแล ระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการ ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๒๔ ในการปฏิบัติภารกิจใด หากส่วนราชการจำเป็นต้องได้รับอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบดังกล่าวแจ้งผลการพิจารณาให้ส่วนราชการที่ยื่นคำขอทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

ในกรณีที่เรื่องใดมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ และขั้นตอนการปฏิบัตินั้นต้องใช้ระยะเวลาเกินสิบห้าวัน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ ประกาศกำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ให้ส่วนราชการอื่นทราบ

ส่วนราชการใดที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากเกิดความเสียหายใดขึ้น ให้ถือว่าข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องและหัวหน้าส่วนราชการนั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความล่าช้านั้นมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของตน

มาตรา ๒๕ ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใดๆ ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่รับผิดชอบในปัญหานั้นๆ จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว การตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาวินิจฉัยให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในการพิจารณาเรื่องใดๆ โดยคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้มติของคณะกรรมการผูกพันส่วนราชการซึ่งมีผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย แม้ว่าในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนั้นผู้แทนของส่วนราชการที่เป็นกรรมการจะมิได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยก็ตาม ถ้ามีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย ให้บันทึกความเห็นของกรรมการฝ่ายข้างน้อยไว้ให้ปรากฏในเรื่องนั้นด้วย

ความผูกพันที่กำหนดไว้ในวรรคสอง มิให้ใช้บังคับกับการวินิจฉัยในปัญหาด้านกฎหมาย

มาตรา ๒๖ การสั่งราชการโดยปกติให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีความจำเป็นที่ไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น จะสั่งราชการด้วยวาจาก็ได้

แต่ให้ผู้รับคำสั่งนั้นบันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและ เมื่อได้ปฏิบัติราชการตามคำสั่งดังกล่าวแล้วให้บันทึกรายงานให้ผู้สั่งราชการทราบ ในบันทึกให้อ้างอิงคำสั่งด้วยวาจาไว้ด้วย

๒ข-๑๖ พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. ๒๔๙๐

ความหมาย

"เจ้าหน้าที่ทหารเรือ" หมายความถึง นายทหารเรือประจำการชั้นสัญญาบัตรซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บังคับการเรือ ผู้บังคับหมู่เรือ ผู้บังคับหมวดเรือ ผู้บังคับกองเรือ รวมทั้งตำแหน่งอื่นที่ผู้บัญชาการทหารเรือได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เทียบเท่ากับตำแหน่งที่กล่าวแล้ว และนายทหารเรือประจำการชั้นสัญญาบัตรที่ผู้บัญชาการทหารเรือได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่งตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

เหตุในการประกาศใช้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปรากฏว่าในปัจจุบันมีการลักลอบนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งยาเสพติดโดยทางทะเลและทางลำน้ำซึ่งติดต่อกับต่างประเทศ หรือทางลำน้ำซึ่งออกไปสู่ทะเลได้ และมีการลักลอบทำการประมงทางทะเลอยู่เสมอ เจ้าหน้าที่ทหารเรือตรวจพบก็ไม่มีอำนาจที่จะปราบปรามได้ เพราะเจ้าหน้าที่ทหารเรือมิได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายเกี่ยวกับการประมงทางทะเล เมื่อเจ้าหน้าที่ทหารเรือตรวจพบและดำเนินการจับกุม ก็ไม่มีอำนาจควบคุมตัวไว้สอบสวนและยึดเรือไว้ได้ ต้องนำส่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามกฎหมายโดยทันที สมควรให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดและกฎหมายเกี่ยวกับการประมงทางทะเลได้

ผู้รักษาการ

มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

อำนาจและแนวทางปฏิบัติตามประกาศ

มาตรา ๔๒ เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำเกี่ยวกับการนำข้าวหรือสินค้าอื่นหรือยาเสพติดออกไปนอกหรือเข้ามาในราชอาณาจักร หรือการที่คนต่างด้าวเข้ามาหรือนำคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร ทั้งนี้ โดยทางทะเล ทางลำน้ำซึ่งติดต่อกับต่างประเทศ หรือทางลำน้ำซึ่งออกไปสู่ทะเลได้ หรือทำการประมงทางทะเลอันเป็นความผิดต่อกฎหมายว่าด้วย การสำรวจและห้ามกักกันข้าว กฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่นๆ ในภาวะคับขัน กฎหมายว่าด้วยการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า กฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมาย

เกี่ยวกับการประมง ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนได้และมีอำนาจทำการหรือสั่งให้ทำการเฉพาะหน้าเท่าที่จำเป็นดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจ ค้น และบังคับผู้ควบคุมเรือและคนประจำเรือให้รื้อหรือขนสิ่งของในเรือเพื่อการตรวจค้น

(๒) จับเรือ และบังคับผู้ควบคุมเรือและคนประจำเรือให้พ่วงเรือ หรือให้ทำการอื่นเพื่อให้เรือนั้นไปยังที่ซึ่งสะดวกแก่การตรวจค้น การสอบสวน หรือการดำเนินคดี

(๓) ยึดเรือที่จับไว้จนกว่าจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา หรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นในกรณีที่ฟ้องผู้ต้องหา

(๔) จับและควบคุมผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดไว้ได้ไม่เกินเจ็ดวัน เมื่อพ้นกำหนดต้องปล่อยหรือส่งตัวให้พนักงานสอบสวนพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนเท่าที่ทำไว้

มาตรา ๕ เพื่อปฏิบัติการตามความในมาตรา ๔ ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจสั่งและบังคับให้ผู้ควบคุมเรือและคนประจำเรือลำที่ใช้หรือสงสัยว่าใช้ในการกระทำความผิดหรือที่ความผิดเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าเกิดขึ้น หยุดเรือหรือนำเรือไปยังที่ใดที่หนึ่ง ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ให้มีอำนาจดำเนินการใดๆ เพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามหรือเพื่อนำเรือไปหรือเพื่อป้องกันการหลบหนี

การสั่งหรือบังคับให้หยุดเรือหรือให้นำเรือไปยังที่ใดที่หนึ่งตามความในวรรคก่อนอาจทำโดยใช้อาณัติสัญญาณอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ แต่อาณัติสัญญาณที่จะใช้นั้นผู้บัญชาการทหารเรือต้องประกาศกำหนดไว้ในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๖ นอกจากอำนาจที่ให้ไว้ตามมาตรา ๔ ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทหารเรือทำการสอบสวนตามมาตรา ๔ ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒ข-๑๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. ๒๕๓๐

<u>คำนิยาม (มาตรา ๔)</u>

“ปิโตรเลียม” หมายความว่า ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม“สถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล” หมายความว่า สิ่งติดตั้งเดี่ยวหรือมากกว่านั้นที่สร้างขึ้นหรือติดตั้งอย่างชั่วคราวหรือถาวรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีปของราชอาณาจักรไทย เพื่อวัตถุประสงค์ในการผลิตหรืออำนวยประโยชน์ในการผลิตปิโตรเลียมและหมายความรวมถึงเรือ แท่นลอย หรือโครงสร้างอื่นใดที่อยู่ประจำและเป็นส่วนหนึ่งของการผลิตหรืออำนวยประโยชน์ในการผลิตปิโตรเลียมในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีปดังกล่าว

"เขตปลอดภัย" หมายความว่า เขตรอบสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเลมีระยะห้าร้อยเมตร โดยวัดจากแต่ละจุดของขอบด้านนอกของสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

"สืบสวนสอบสวนเบื้องต้น" หมายความว่า แสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานรวบรวมพยานหลักฐาน หรือดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ทหารเรือได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือทราบรายละเอียดแห่งความผิดหรือพิสูจน์ความผิดหรือเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาส่งให้แก่พนักงานสอบสวนต่อไป

"การก่อวินาศกรรม" หมายความว่า การก่อวินาศกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

"เจ้าหน้าที่ทหารเรือ" หมายความว่า นายทหารเรือประจำการชั้นสัญญาบัตร ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บังคับการเรือ ผู้บังคับหมู่เรือ ผู้บังคับหมวดเรือ ผู้บังคับการกองเรือ ผู้บัญชาการกรมนาวิกโยธิน ผู้บัญชาการกองเรือยุทธการ ผู้บัญชาการทหารเรือ หรือตำแหน่งอื่นที่ผู้บัญชาการทหารเรือได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เทียบเท่ากับตำแหน่งดังกล่าว และนายทหารเรือประจำการชั้นสัญญาบัตรซึ่งผู้บัญชาการทหารเรือได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่งตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

<u>เหตุในการประกาศใช้</u>

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีการผลิตปิโตรเลียมในทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของราชอาณาจักรไทย สมควรให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือไทยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและระงับการกระทำที่เป็นการก่อวินาศกรรมสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปดังกล่าว และมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเพื่อส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดำเนินการต่อไป

<u>ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายบัญญัติ</u>

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง (มาตรา ๒๗)

ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ (มาตรา ๑๑)

<u>อำนาจตามกฎหมายบัญญัติ</u>

<u>ผู้มีอำนาจสั่งการตามประกาศ</u> ได้แก่ (มาตรา ๕)

๑) กำหนดหรือยกเลิกเขตที่ตั้งและเขตปลอดภัยของสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล

๒) กำหนดหรือยกเลิกเขตท่อรวมทั้งอุปกรณ์ของท่อที่ใช้ในกระบวนการผลิตปิโตรเลียมซึ่งเชื่อมโยงกันระหว่างสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเลที่อยู่นอกเขตปลอดภัยการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย

๑) ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเบื้องต้น เพื่อป้องกันและระงับการกระทำที่เป็นการก่อวินาศกรรมสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเลตามมาตรา ๗

๒) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๗ ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่ได้กระทำบน เหนือ หรือใต้สถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล หรือในเขตปลอดภัยตามความผิดดังต่อไปนี้ (มาตรา ๘)

(๑) ความผิดเกี่ยวกับการปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๔๖

(๒) ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๙ ถึงมาตรา ๒๑๖

(๓) ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๗ ถึงมาตรา ๒๒๖ และมาตรา ๒๓๑

(๔) ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๘ ถึงมาตรา ๒๙๐ และมาตรา ๒๙๕ ถึงมาตรา ๒๙๘

(๕) ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๙ มาตรา ๓๑๐ มาตรา ๓๑๓ ถึงมาตรา ๓๑๕ และมาตรา ๓๒๒ ถึงมาตรา ๓๒๔

(๖) ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓๔ มาตรา ๓๓๕ มาตรา ๓๓๖ ถึงมาตรา ๓๓๙ มาตรา ๓๔๐ มาตรา ๓๔๐ ตรี มาตรา ๓๕๗ ถึงมาตรา ๓๖๐ มาตรา ๓๖๒ มาตรา ๓๖๔ และมาตรา ๓๖๕

๓) ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจสั่งหรือบังคับให้เรือหรืออากาศยานที่ใช้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะใช้หรือได้ใช้ในการก่อวินาศกรรมสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเลหรือเรือหรืออากาศยานที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิดตามมาตรา ๘ หรือเรือที่ฝ่าฝืนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ หยุดหรือไปยังที่แห่งใดแห่งหนึ่ง หรือลงยังสนามบิน หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีจำเป็นเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจใช้อาวุธประจำเรือหรืออากาศยานบังคับได้ตามมาตรา ๑๒

๔) เมื่อเจ้าหน้าที่ทหารเรือสั่งหรือบังคับให้เรือหรืออากาศยานหยุดหรือไปยังที่แห่งใดแห่งหนึ่งหรือลงยังสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวแห่งใดแห่งหนึ่งตามมาตรา ๑๒ แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจปฏิบัติต่อเรือหรืออากาศยาน ผู้ควบคุมเรือหรืออากาศยาน และบุคคลในเรือหรืออากาศยานดังต่อไปนี้ ตามมาตรา ๑๓

(๑) ตรวจและค้นเรือหรืออากาศยาน

(๒) สอบสวนผู้ควบคุมเรือหรืออากาศยานและบุคคลในเรือหรืออากาศยาน

(๓) ถ้าการตรวจค้นเรือหรืออากาศยานหรือการสอบสวนมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการก่อวินาศกรรม หรือได้มีการก่อวินาศกรรม หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามมาตรา ๘ หรือฝ่าฝืนมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดนั้นไว้เพื่อสอบสวนตลอดจนยึดเรือหรืออากาศยาน และสิ่งของที่จะใช้หรือได้ใช้ในการกระทำความผิด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา ๒๑

บทลงโทษ

ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชำระที่ศาลอาญาแต่ถ้าการสอบสวนได้กระทำในท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดให้ชำระที่ศาลนั้นได้ด้วย ตามมาตรา ๒๓

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา ๒๔

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา ๒๕

๒ข-๑๘ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. ๒๕๓๔

คำนิยาม (มาตรา ๔)

“เจ้าหน้าที่ทหารเรือ” หมายความว่า นายทหารเรือประจำการชั้นสัญญาบัตรซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ควบคุมเรือ ผู้บังคับการเรือ ผู้บังคับหมู่เรือ ผู้บังคับหมวดเรือ ผู้บังคับการกองเรือผู้บัญชาการกองเรือผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการนาวิกโยธิน ผู้บัญชาการกองเรือยุทธการ ผู้บัญชาการทหารเรือหรือตำแหน่งอื่นที่ผู้บัญชาการทหารเรือได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เทียบเท่ากับตำแหน่งดังกล่าวและนายทหารเรือประจำการชั้นสัญญาบัตรซึ่งผู้บัญชาการทหารเรือได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“กระทำการอันเป็นโจรสลัด” หมายความว่า

(ก) ยึด หรือเข้าควบคุมเรือลำใด โดยใช้กำลังหรือโดยขู่เข็ญว่าจะกระทำอันตรายต่อเรือหรือโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือโดยขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายต่อบุคคลในเรือนั้น

(ข) ทำลายเรือ ทำให้เกิดความเสียหายแก่เรือ หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เรือ

(ค) หน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย

(ง) ชิงทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์ ซึ่งได้กระทำในทะเลหลวงหรือในเขตเศษฐกิจจำเพาะไม่ว่าจะเป็นของประเทศใดโดยบุคคลในเรือเอกชนหรืออากาศยานเอกชนลำหนึ่งต่อเรือบุคคล หรือทรัพย์สินในเรืออีกลำหนึ่ง และได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้กระทำนั้น

"เรือเอกชนหรืออากาศยานเอกชน" หมายความรวมถึง เรือรบ เรือของรัฐบาลหรืออากาศยานของรัฐบาล ที่ถูกยึดหรือเข้าควบคุมโดยบุคคลประจำเรือหรืออากาศยานนั้นซึ่งก่อการกำเริบหรือถูกยึดหรือเข้าควบคุมโดยบุคคลอื่นด้วย

อำนาจตามกฎหมายบัญญัติ

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย

ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด รวมทั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นโจรสลัด และให้ถือว่าการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นที่ทำไว้เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๕)

ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจตรวจสอบเรือหรืออากาศยานที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีหรือได้มีการกระทำอันเป็นโจรสลัด (มาตรา ๖)

เมื่อเจ้าหน้าที่ทหารเรือสั่งหรือบังคับให้เรือหรืออากาศยานหยุดหรือไปยังที่แห่งใดแห่งหนึ่งหรือลงยังสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวแห่งใดแห่งหนึ่งตามมาตรา ๖ แล้วให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจปฏิบัติต่อเรือหรืออากาศยานและบุคคลในเรือหรืออากาศยานนั้น (มาตรา ๗) ดังต่อไปนี้

๑) ตรวจค้นเรือหรืออากาศยาน

๒) สืบสวนสอบสวนเบื้องต้นผู้ควบคุมเรือหรืออากาศยานและบุคคลในเรือหรืออากาศยาน

๓) ถ้าการตรวจค้นเรือหรืออากาศยาน หรือการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีหรือได้มีการกระทำอันเป็นโจรสลัด ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจจับกุมและควบคุมผู้ต้องสงสัย ตลอดจนควบคุมเรือหรืออากาศยานและสิ่งของที่จะใช้หรือได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาจากการกระทำความผิดห้ามมิให้ควบคุมเรือหรืออากาศยาน ผู้ควบคุมเรือหรืออากาศยานหรือบุคคลในเรือหรืออากาศยานไว้เกินความจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๑๒)

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง (มาตรา ๒๙)

บทลงโทษ

ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชำระที่ศาลอาญาแต่ถ้าการสอบสวนได้กระทำในท้องที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ให้ชำระที่ศาลนั้นได้ด้วย (มาตรา ๑๔)

ถ้าเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลทหารตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหารให้ชำระที่ศาลทหารกรุงเทพ แต่ถ้าการสอบสวนได้กระทำในท้องที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลทหารใดให้ชำระที่ศาลทหารนั้นได้ด้วย

ผู้ใดกระทำการอันเป็นโจรสลัด โดยยึดหรือเข้าควบคุมเรือโดยใช้กำลังหรือโดยขู่เข็ญว่าจะกระทำอันตรายต่อเรือ หรือโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือโดยขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายต่อบุคคลในเรือนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท (มาตรา ๑๕)

ผู้ใดกระทำการอันเป็นโจรสลัด โดยทำลายเรือ ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี (มาตรา ๑๖)

ผู้ใดกระทำการอันเป็นโจรสลัด โดยทำให้เกิดความเสียหายแก่เรือจนเรือนั้นอยู่ในลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคล ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปีและปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงเจ็ดหมื่นบาท (มาตรา ๑๗)

ผู้ใดกระทำการอันเป็นโจรสลัด โดยทำให้เกิดความเสียหายแก่เรือหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เรือ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๘)

ผู้ใดกระทำการอันเป็นโจรสลัด โดยหน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกายต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท (มาตรา ๑๙)

ผู้ใดกระทำการอันเป็นโจรสลัด โดยชิงทรัพย์หรือปล้นทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท (มาตรา ๒๐)

ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๕ ถึงมาตรา ๒๐ ได้กระทำโดยข่มขืนกระทำชำเราหญิงซึ่งมิใช่ภรรยาของตน โดยขู่เข็ญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้ายโดยหญิงอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ หรือโดยทำให้หญิงเข้าใจผิดว่าตนเป็นบุคคลอื่น (มาตรา ๒๑)

ผู้กระทำต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๕ ถึงมาตรา ๒๐ ได้กระทำโดยแสดงความทารุณจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ใช้อาวุธ ใช้ปืนยิง ใช้วัตถุระเบิด หรือกระทำทรมาน ผู้กระทำต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนห้าหมื่นบาทถึงสองแสนบาท (มาตรา ๒๒)

ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๕ ถึงมาตรา ๒๐ ได้กระทำจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ผู้กระทำต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนห้าหมื่นบาทถึงสองแสนบาท (มาตรา ๒๓)

ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๕ ถึงมาตรา ๒๐ ได้กระทำจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษประหารชีวิต (มาตรา ๒๔)

ผู้ใดกระทำการอันเป็นโจรสลัดโดยใช้เรือรบ เรือของรัฐบาลหรืออากาศยานของรัฐบาล ซึ่งตนได้เข้ายึดหรือเข้าควบคุม หรือโดยกระทำต่อเรือของรัฐบาล ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น (มาตรา ๒๕)

ผู้ใดเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น (มาตรา ๒๖)

ผู้ใดพยายามกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ (มาตรา ๒๗)

ผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้นอกราชอาณาจักรจะต้องรับโทษในราชอาณาจักร และให้นำมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับแก่การสอบสวนคดีโดยอนุโลม (มาตรา ๒๘)

ในกรณีจำเป็น ให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่เจ้าหน้าที่ทหารเรือนำผู้ต้องหาไปส่งตามมาตรา ๑๐ มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุด

๒ค กฎหมาย-แนวคิดด้านความมั่นคงของต่างประเทศ

๒ค-๑ ประเทศสหรัฐอเมริกา

๒ค-๑.๑ Patriot Act ๒๐๐๑

รัฐบัญญัติฉบับนี้มีชื่อเต็มว่า "รัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกาปี ๒๐๐๑ ว่าด้วยความรักชาติ" (United States Patriot Act of ๒๐๐๑) ซึ่งสภาคองเกรสออกกฎหมายฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ (ค.ศ. ๒๐๐๑) หลังเกิดเหตุการณ์ ๙๑๑ เพียง ๖ สัปดาห์

<u>เจตจำนงค์ของกฎหมาย</u>

กฎหมาย USA Patriot Act ๒๐๐๑ บัญญัติขึ้นเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานความมั่นคงของรัฐ รวมถึงให้หน่วยสืบสวนคดีอาญา (Federal Bureau of Investigation: FBI) สามารถใช้เทคโนโลยีในการเฝ้าระวังระบบอีเมลล์ และเข้าถึงข้อมูลผ่านระบบออนไลน์ได้ ในกรณีที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ก่อการร้ายต่อผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐฯ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกัน ติดตาม สอบสวน สกัดกั้น และลงโทษตามการกระทำความผิดอาญาทางอิเล็กทรอนิกส์และการก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ ทั้งในประเทศและทั่วโลก โดยมีเนื้อหาทั้งสิ้น ๑๐ หมวด ประกอบด้วยกฎหมายที่มีการบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่และกฎหมายเดิมที่ถูกนำมาปรับแก้

แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะไม่มีลักษณะเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่การบังคับใช้ก็เป็นการเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในกรณีมีการดำเนินการต่อผู้ก่อการร้ายหรือผู้ต้องสงสัยในรูปแบบที่เป็นการละเมิดลักษณะของมาตรการตอบโต้นั้นมีรูปแบบใกล้เคียงกับกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน อีกทั้งยังถูกนำมาใช้ประกอบการร่างพระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินในประเด็นเรื่องการละเมิดโดยเจ้าพนักงานของรัฐ การตรวจสอบจารชนต่างชาติซึ่งอนุญาตให้แจ้งหมายศาลล่าช้าหรือภายหลังการดำเนินการได้ อีกทั้งยังให้อำนาจเจ้าพนักงานในการตรวจสอบบุคคลและสถานที่

รวมถึงทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อประชาชนได้ง่ายกว่าการตรวจสอบตามปกติของความผิดฐานอื่นๆ อย่างมาก

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ

ข้อกำหนดบางส่วนมีระยะเวลาสิ้นสุดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายส่วนใหญ่เป็นเนื้อหาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือขยายระยะเวลาบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดเวลานั้น เรียกว่า "Sunset provision" ซึ่ง "USA PATRIOT Act" มีการขยายระยะเวลาบังคับใช้ไปเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๕ , ๒๐๐๖ และครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. ๒๐๑๐

อำนาจศาลในการพิจารณาคดี

๑) ศาลทหาร (Military Court): พลเรือนผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษทหารหรือหน่วยงานทหารที่กระทำละเมิดแก่ตน และกรณีที่ศาลยุติธรรมมลรัฐไม่สามารถปฏิบัติงานทางคดีความได้ให้ดำเนินการผ่านศาลทหารที่จัดตั้งขึ้นแทน

๒) ศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐ (Municipal Court): ในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมลรัฐที่มิใช่หน่วยงานทหารและศาลยุติธรรมมลรัฐยังสามารถปฏิบัติงานทางคดีความได้ การใช้สิทธิของผู้เสียหายให้กระทำผ่านศาลยุติธรรมมลรัฐตามอำนาจศาลภายใต้ธรรมนูญศาลยุติธรรมของมลรัฐนั้น

การเรียกร้องค่าเสียหาย

ความรับผิดตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดเช่นเดียวกับเอกชนกระทำละเมิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายตามกฎหมายละเมิดของท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลกลางหรือมลรัฐจะยกข้ออ้างเรื่องเอกชนไม่สามารถฟ้องรัฐมาปฏิเสธความรับผิดไม่ได้

ลักษณะการกระทำที่รัฐต้องรับผิด ได้แก่ การกระทำหรือการงดเว้นกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีข้อยกเว้นในส่วนของการกระทำผิดโดยผู้บังคับใช้กฎหมายในเรื่องที่เป็นการหมิ่นประมาท ใส่ร้ายป้ายสี แสดงข้อมูลที่เป็นเท็จ หรือการก้าวก่ายข้อสัญญาซึ่งมีลักษณะเป็นความรับผิดส่วนตัวของผู้กระทำ

๒ค-๑.๒ กฎอัยการศึก

- ยกเลิกใช้แล้ว -

การประกาศใช้กฎอัยการศึกของสหรัฐฯ เกิดขึ้นในยุคสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่กองทัพญี่ปุ่นส่งเครื่องบินรบไประเบิดอ่าวเพิร์ลฮาร์เบอร์เนื่องจากสหรัฐฯ และญี่ปุ่นอยู่คนละฝ่ายกัน การประกาศกฎอัยการศึกที่ฮาวายจึงเกิดขึ้นด้วยเหตุผลเพื่อ "ความมั่นคงทางการทหาร" และการป้องกันประเทศจาก "การรุกรานภายนอก" จนเมื่อสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง กฎอัยการศึกจึงถูกยกเลิกไปด้วย

แม้แต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเกิดเหตุการณ์พายุเฮอริเคนคัทรินา ถล่มรัฐนิวออร์ลีนส์จนได้รับความเสียหายมหาศาล หลายคนเข้าใจว่า รัฐบาลกลางของสหรัฐฯ ประกาศกฎอัยการศึกในช่วงนั้น

เพื่อป้องกันการสวมรอยโจรกรรมและแอบอ้างผลประโยชน์จากผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ดังกล่าว แต่ความจริงเป็นเพียงการประกาศใช้พระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉิน เท่านั้น

๒ข-๑.๓ The National Emergencies Act ๑๙๗๖ (พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. ๑๙๗๖)

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของสหรัฐอเมริกามีมาตั้งแต่ก่อนมีการออกพระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน (The National Emergencies Act ๑๙๗๖) และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ โดยให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการออกกฎหมายหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และหน่วยงานศาลยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนั้นๆ ในรูปของคำสั่งพิเศษ (Executive Order) ผ่านหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการจัดการภาวะฉุกเฉิน (The Federal Emergency Management Agency หรือ FEMA) ซึ่งมีอำนาจในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉิน และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนี้มีความแตกต่างจากการประกาศภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนและอุทกภัย สรุปรายละเอียดได้ดังนี้

<u>อำนาจในการประกาศ</u>

แม้ The National Emergencies Act ๑๙๗๖ จะไม่ได้นิยามขอบเขตของคำว่า "สถานการณ์ฉุกเฉิน" ไว้อย่างชัดเจน แต่ได้กำหนดว่า "ช่วงระยะเวลาที่มีสถานการณ์ฉุกเฉิน ประธานาธิบดี (The President of the United States) เป็นผู้มีอำนาจในการประกาศโดยต้องแจ้งการประกาศนั้นให้รัฐสภาทราบและนำไปประกาศใน The Federal Register ทันที" แต่ปกติการประกาศภาวะฉุกเฉินมักจะไม่ค่อยเกิดขึ้นในระดับรัฐบาลกลาง แต่มักเกิดขึ้นในเขตรัฐที่ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติ ดังนั้น ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติเกิดขึ้นเฉพาะบางพื้นที่หรือบางรัฐให้อำนาจในการประกาศฯเป็นของผู้ปกครองท้องถิ่น (A local mayor) หรือผู้ว่าการรัฐ (A governor of a state) นั้นๆ แทนเพื่อความรวดเร็วในการบริหารจัดการสถานการณ์

เมื่อประกาศเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินการใดๆ ตามพระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินนี้ จะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อประธานาธิบดีได้ประกาศโดยระบุเจาะจงบทบัญญัติที่จะใช้ดำเนินการในสถานการณ์นั้นๆ แล้วเท่านั้น ซึ่งประธานาธิบดีอาจประกาศไว้ในพระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินฯ หรือประกาศเป็นคำสั่งพิเศษ (Executive Order) โดยตรงก็ได้

<u>เหตุในการประกาศ</u>

การประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใดๆ ของสหรัฐฯ จะประกาศเมื่อ

๑) เกิดการก่อการร้ายในประเทศ

๒) เหตุจลาจลกลางเมือง

๓) เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงต่างๆ เช่น พายุเฮอริเคน แผ่นดินไหว และอุทกภัย

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ

๑) กรณีปกติ: ระยะเวลาการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินภายหลังจากมีการประกาศจะมีระยะเวลา ๑ ปี และในการขยายเวลาหรือต้องการคงประกาศฯ ไว้ต่อไป ประธานาธิบดีจะต้องประกาศใน Federal Register และแจ้งไปยังรัฐสภาภายใน ๙๐ วัน ก่อนวันครบรอบปีของการประกาศฯนั้น

๒) กรณีอื่นๆ:

(๑) การออกกฎหมายเพื่อกำหนดการสิ้นสุดของประกาศฯ (Joint Resolution) โดยรัฐสภาเป็นกระบวนการทบทวนการประกาศฯ ซึ่งจะกระทำภายใน ๖ เดือนนับจากวันประกาศฯ หรือภายใน ๖ เดือน หลังการขยายเวลาการประกาศฯออกไป

(๒) การประกาศสิ้นสุดประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (Proclamation) โดยประธานาธิบดี

อำนาจตามกฎหมาย

๑) การจำกัดขอบเขตสิทธิของบุคคลที่ถือเป็นภัยคุกคามต่อประเทศ

๒) การจำกัดการเดินทางเข้าออกประเทศ

๓) จำกัดวิธีการเข้าถึงสัญชาติอเมริกัน

๔) จำกัดความเคลื่อนไหวของบุคคลภายในประเทศ

๕) บังคับการลงทะเบียนกับรัฐบาล

๖) จำกัดอิสรภาพส่วนบุคคลบางประการ

๗) การจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับ

๒ค-๒ ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่อยู่ในระบบ Common Law คือ กฎหมายส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แม้กฎหมายที่สำคัญที่สุดในการรับรองและประกันสิทธิของประชาชน ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นกัน แต่เดิมนั้นประเทศอังกฤษเคยมีรัฐธรรมนูญ (Constitution) ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเรียกว่า Instrument of Government (ค.ศ.๑๖๕๓) และถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพียงฉบับเดียวของประเทศอังกฤษ (Paul Jackson and Patricia Leopold, ๒๐๐๑: ๑๘) แต่ได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. ๒๒๐๓ (ค.ศ.๑๖๖๐)

๒ค-๒.๑ Terrorism Act ๒๐๐๐ / Anti-Terrorism, Crime and Security Act ๒๐๐๑, The Prevention of Terrorism Act ๒๐๐๕

เจตจำนงค์ของการตรา "กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย" ของต่างประเทศกับ "พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑" ของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกัน เพราะต่างก็เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้รักษาความมั่นคงภายในรัฐในสถานการณ์ปกติ

ในประเทศอังกฤษการออกกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายภายในประเทศมีมากว่า ๓๐ ปี โดยพระราชบัญญัติการป้องกันความรุนแรง ค.ศ ๑๙๓๙ (The Prevention of Violence Act ๑๙๓๙) เป็นกฎหมายฉบับแรกๆ ที่ถูกประกาศใช้เพื่อตอบโต้การต่อต้านของกองทัพสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (Irish Republican Army: IRA) ซึ่งอยู่ทางเหนือของเกาะอังกฤษ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้สิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ (ค.ศ. ๑๙๕๓) ก่อนจะถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ (ค.ศ.๑๙๗๓) และแทนที่ด้วย "พระราชบัญญัติป้องกันการก่อการร้าย" (The Prevention of Terrorism Acts) ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๗ - ๒๕๓๒ (ค.ศ. ๑๙๗๔ - ๑๙๘๙) เพื่อรับมือกับปัญหาในไอร์แลนด์เหนือ โดยมีสภาพเป็นบทบัญญัติชั่วคราวที่ต้องต่ออายุทุกปี

กระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ (ค.ศ. ๒๐๐๐) ซึ่งสหรัฐอเมริกาถูกกลุ่มผู้ก่อการร้ายโจมตีในเหตุการณ์ ๙๑๑ ทำให้หลายประเทศหันมาให้ความสำคัญกับการป้องกันภัยจากการก่อการร้ายที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศของตนโดยเฉพาะประเทศอังกฤษซึ่งเป็นพันธมิตรของสหรัฐฯ ในการต่อต้านการก่อการร้ายจึงมีโอกาสที่จะเกิดเหตุซ้ำรอยจากกลุ่มก่อการร้ายเดิมได้ อีกทั้งภายในประเทศยังมีกองทัพ IRA ซึ่งมีแนวคิดต่อต้านรัฐบาลกลางของอังกฤษมาเป็นระยะเวลาช้านานทั้ง ๒ ประเด็นจึงเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักมากพอให้รัฐเร่งหามาตรการรับมือและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายจากการก่อการร้ายขึ้นภายในประเทศได้

ด้วยเหตุนี้ "พระราชบัญญัติป้องกันการก่อการร้าย" จึงถูกแก้ไขและแทนที่ด้วย "พระราชบัญญัติการก่อการร้าย ค.ศ. ๒๐๐๐" (Terrorism Act ๒๐๐๐) ก่อนที่ในปีต่อมาจะมีการเพิ่มเติมอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่พร้อมกับเพิ่มบทบัญญัติในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายเข้าไปให้กฎหมายดังกล่าวมีความสมบูรณ์และเรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า "พระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ. ๒๐๐๑" (Anti-terrorism, Crime and Security Act ๒๐๐๑) หลังจากกนั้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ (ค.ศ. ๒๐๐๔) สภาขุนนาง (Lord Law) ได้บัญญัติ "พระราชบัญญัติการป้องกันการก่อการร้าย ค.ศ.๒๐๐๕" (The Prevention of Terrorism Act ๒๐๐๕) ขึ้นอีก ๑ ฉบับเพื่อเติมเต็มในส่วนที่ ๔ ของ Anti-terrorism, Crime and Security Act ๒๐๐๑ ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าเป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิมนุษยชนและขัดต่อเงื่อนไขในการรวมกลุ่มประชาคมยุโรป ดังนั้น มาตราที่บัญญัติเพิ่มขึ้นจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม การชดเชยความสูญเสีย และการเยียวยาฟื้นฟูแก่เหยื่อของการก่อการร้าย

กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นเสมือนกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในประเทศนั้น มีดังนี้

๒ค-๒.๑.๑ พระราชบัญญัติการก่อการร้าย ค.ศ. ๒๐๐๐ (Terrorism Act ๒๐๐๐)

"พระราชบัญญัติการก่อการร้าย ค.ศ. ๒๐๐๐" มีโครงสร้างหลักแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ สารบัญญัติ การกำหนดฐานความผิด และวิธีสบัญญัติ การดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ตั้งแต่การตรวจค้น จับกุม หรือกระทำการใดๆตามที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น

เจ้าหน้าที่ต้องร้องขอต่อศาล (Justice of Peace) หรือนายอำเภอ (Sheriff) แต่ในกรณีเร่งด่วน (Urgent Cases) ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการตามกฎหมาย

ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง

๑) กรณีปกติ

(๑) เขตประเทศอังกฤษ การปฏิบัติการใดๆ เจ้าหน้าที่ต้องร้องขอต่อศาล (Justice of Peace)

(๒) เขตประเทศสก๊อตแลนด์ การปฏิบัติการใดๆ เจ้าหน้าที่ต้องร้องขอต่อศาล (Justice of Peace) หรือ นายอำเภอ (Sheriff)

๒) กรณีเร่งด่วน

เขตประเทศอังกฤษและสกอตแลนด์ นายตำรวจระดับผู้กำกับการตำรวจขึ้นไป อาจเขียนคำสั่งและลงลายมือชื่อกำกับเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการปฏิบัติการใดๆ ตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้

เหตุในการบังคับใช้กฎหมาย

The terrorism Act ๒๐๐๐ บังคับใช้เมื่อการกระทำนั้นเป็นความผิดฐานก่อการร้าย คือ

- เป็นการกระทำใดๆโดยใช้กำลังประทุษร้าย
- เป็นการขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย
- มีเจตนาข่มขู่รัฐบาลหรือสาธารณชนให้กระทำการใดๆ
- เป็นการกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจมาจากความเชื่อทางการเมืองทางอุดมคติหรือทางศาสนา

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ

ระยะเวลาของประกาศขึ้นอยู่กับการกำหนดเขตพื้นที่สืบสวนสอบสวนการก่อการร้าย (Cordoned area) ของผู้มีอำนาจออกคำสั่งโดยทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดวันเริ่มและวันสิ้นสุด แต่ต้องไม่เกิน ๑๔ วัน นับจากวันที่กำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าว และสามารถขยายระยะเวลาออกไปได้โดยทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดิมแต่ต้องไม่เกิน ๒๘ วัน นับจากวันเริ่มกำหนดเขต

อำนาจตามกฎหมาย

๑) เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการกำหนดพื้นที่สืบสวนสอบสวนการก่อการร้าย (Cordoned area)

๒) เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน การก่อการร้ายในพื้นที่ก่อการร้าย

๓) เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลแขวงออกหมายเพื่อสอบสวนการก่อการร้าย

๔) ตำรวจมีอำนาจในการตรวจค้นสถานที่ บุคคลในสถานที่ ยึดวัตถุหรือสิ่งของที่คาดว่าจะเป็นหลักฐานสำคัญในการสอบสวนการก่อการร้าย

๕) เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการดักฟังการติดต่อสื่อสารของกลุ่มบุคคลต้องสงสัย

๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการสืบสวนการก่อการร้ายในประเทศอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ในกรณีเร่งด่วน (Urgent Cases)

๒ค-๒.๑.๒ พระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย อาชญากรรม และความมั่นคง ค.ศ. ๒๐๐๑ (Anti-Terrorism and Crime and Security Act ๒๐๐๑)

พระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย อาชญากรรม และความมั่นคง ค.ศ. ๒๐๐๑ เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติการก่อการร้าย ๒๐๐๐ โดยประเด็นสำคัญที่จัดทำเพิ่มเติมเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การรักษาความปลอดภัย การอายัดทรัพย์สิน ระเบียบการเข้าเมืองและผู้ลี้ภัย การขยายอำนาจของกฎหมายอาญาเพื่อป้องกันการเกิดอาชญากรรม และการบังคับใช้กฎหมายควบคุมเชื้อโรคและสารพิษที่อาจแพร่เข้าสู่ประเทศ

ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง

๑) กรณีการอายัดทรัพย์สิน กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการออก Freezing order

๒) กรณีการเข้าตรวจค้นอาวุธนิวเคลียร์

เขตประเทศอังกฤษ ต้องมีหมายจากผู้พิพากษาศาลแขวง โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องมีข้อมูลเพียงพอที่จะทำให้เชื่อได้ว่า "ผู้ต้องสงสัย" เป็น "ผู้กระทำความผิด" จริงตามที่กฎหมายกำหนด

เขตประเทศสกอตแลนด์ ต้องมีหมายที่ออกโดยผู้พิพากษาศาลแขวง หรือนายอำเภอ และอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกับในประเทศอังกฤษ

เหตุในการบังคับใช้กฎหมาย

การบัญญัติพระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้ายฯ เป็นการเติมเต็มเนื้อหาของพระราชบัญญัติการก่อการร้าย ค.ศ.๒๐๐๐ ให้ครอบคลุมต่อการแก้ปัญหามากขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาการรวมกลุ่มประชาคมสหภาพยุโรป

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ

๑) การอายัดทรัพย์สิน (Freezing Order/ Freezing of assets) มีระยะเวลาบังคับใช้ ๒ ปีนับจากวันที่มีการประกาศอายัดทรัพย์สินของบุคคล

๒) การเข้าตรวจค้นอาวุธนิวเคลียร์ (Weapons of mass destruction) หมายตรวจค้นที่ผู้พิพากษาหรือนายอำเภอออกให้แก่เจ้าหน้าที่มีผลบังคับใช้เป็นระยะเวลา ๑ เดือนนับจากวันที่ออกหมาย

อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติเพิ่มเติม ภายใต้บทบัญญัติการกระทำความผิดมาตราที่ ๔๗ และมาตราที่ ๕๐

๑) มีอำนาจในการออกหมายอายัดทรัพย์สิน (Freezing Order/ Freezing of assets)

๒) มีอำนาจในการเข้าตรวจค้นอาวุธนิวเคลียร์ (Weapons of mass destruction)

๓) มีอำนาจในการจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับสำหรับผู้ที่อยู่ในพื้นที่หวงห้ามของท่าอากาศยานหรือบนเครื่องบิน

๔) มีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย

๕) การกำหนดระเบียบขั้นตอนในการเข้าตรวจค้น การแสดงหมายตรวจค้น และการห้ามตรวจค้นผู้ต้องสงสัยที่เป็นเพศตรงข้าม

๒ค-๒.๑.๓ กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย ๒๐๐๕ (Prevention of Terrorism Act ๒๐๐๕)

สำหรับ "กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย ๒๐๐๕" (Prevention of Terrorism Act ๒๐๐๕) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ภายหลังวิกฤตการณ์ ๙๑๑ ในสหรัฐฯ เป็นส่วนเพิ่มเติมจากมาตรา ๔ ของ "พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายในปี ๒๐๐๑" ของอังกฤษที่บังคับใช้อยู่ก่อน

ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง

๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๓) ศาลยุติธรรม

การกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมเป็นการคานอำนาจระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจบริหาร

เหตุในการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้ถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ. ๒๐๐๑ (Anti-terrorism, Crime and Security Act ๒๐๐๑) ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเข้าเมืองและลี้ภัย และเพิ่มอำนาจในการออกคำสั่งควบคุม (Control Orders) ซึ่งเป็นคำสั่งที่กระทำต่อบุคคลเพื่อกำหนดให้บุคคลที่ได้รับคำสั่งปฏิบัติหน้าที่บางอย่างเพื่อปกป้องประชาชนจากการก่อการร้าย

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ

ระยะเวลาบังคับใช้และสิ้นสุดของการประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้มี ๒ ลักษณะ ขึ้นอยู่กับ

๑) การกำหนดโดยคำนึงถึงตามความรุนแรงหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น

๒) การกำหนดระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งข้อตกลง ของการเป็นประชาคมสหภาพยุโรปที่อังกฤษเป็นสมาชิกอยู่

อำนาจตามกฎหมาย

๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ อาจออกคำสั่ง Non-derogation control order เมื่อมีเหตุสงสัยว่าบุคคลนั้นๆ กระทำการหรือเคยกระทำการอันเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

๒) ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการออกคำสั่งควบคุม (Control Orders) ให้บุคคลที่ได้รับคำสั่งมีภาระหน้าที่ตามที่เห็นสมควร เช่น การห้ามออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนดให้

๓) ให้อำนาจเพิ่มเติมแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายบริหาร) ในกรณีการจัดการกับผู้ต้องสงสัยหรือผู้ที่เชื่อว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย การควบคุมแก้ไขสถานการณ์และการวางมาตรการควบคุมบังคับตามกฎหมาย

๔) เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับกุมและคุมขังผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งควบคุมตัว

๕) ผู้เสียหาย หรือผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าว มีสิทธิในการอุทธรณ์ หรือคัดค้านบนพื้นฐานแห่งมนุษยธรรม

ล่าสุดในปี พ.ศ.๒๕๕๔ ประเทศอังกฤษได้นำพระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้ายฯ ๒๐๐๑ มาพิจารณาและปรับแก้พร้อมเพิ่มอำนาจให้แก่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ตาม “พระราชบัญญัติอาชญากรรมและการรักษาความปลอดภัย ค.ศ. ๒๐๑๐” (Crime and Security Act ๒๐๑๐) ซึ่งประกาศใช้เมื่อ ๘ เมษายน ๒๕๕๔ (ค.ศ. ๒๐๑๐) โดยกระทรวงมหาดไทยของประเทศอังกฤษ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของตำรวจในการบริหารจัดการ หรือยุติสถานการณ์ความรุนแรงและการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การเก็บรักษา การทำลาย หรือการใช้วัสดุซึ่งเป็นพยานหลักฐานเพื่อคุ้มครองและปกป้องผู้ที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งศาลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งกระทำความผิดทางอาญาอันเนื่องมาจากพฤติกรรมต่อต้านสังคมที่มีการใช้ความรุนแรง เช่น การรวมกลุ่มก่อความวุ่นวาย ก่อจลาจล ซึ่งหมายความรวมถึง การก่อการร้าย ตลอดจนการมีภารกิจในด้านอื่นๆ ด้วย เช่น การรักษาความสงบและความปลอดภัยภายในประเทศ การเยียวยาและชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่อของการก่อการร้าย การควบคุมดูแลและป้องกันอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ การควบคุมการจำหน่ายและการบริโภคเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์ การคุ้มครองพยาน และการสืบสวนเพื่อเชื่อมโยงบุคคลที่ถูกควบคุมกับแรงจูงใจในการกระทำความผิด

แต่ในการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงครั้งนี้จะยังไม่ขอนำเสนอรายละเอียดของกฎหมายฉบับใหม่เนื่องจากสาระสำคัญของกฎหมายใหม่นี้ไม่อยู่ในขอบเขตของการเปรียบเทียบที่วางไว้ จึงขอกล่าวถึงเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวโดยสังเขปเพียงเท่านี้

๒ค-๒.๒ กฎอัยการศึก

กฎอัยการศึก (The Matial Law) ของประเทศอังกฤษ เป็นกฎหมายที่มิได้ตราเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นการใช้อำนาจตามสถานการณ์โดยอาศัยหลักของการใช้กำลังพอควรแก่เหตุ มีรายละเอียดดังนี้

<u>ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง</u>

กองทัพ (ฝ่ายทหาร)

<u>เหตุในการบังคับใช้กฎหมาย</u>

เมื่อเกิดสถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ (Security) เช่น สงคราม และการก่อการร้ายจากนอกประเทศ

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ

อำนาจแห่งประกาศจะสิ้นสุดลงทันทีเมื่อเหตุการณ์สงบหรือยุติลง

อำนาจตามกฎหมาย

ให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายทหารในการควบคุมและบริหารสถานการณ์

๒ค-๒.๓ Civil Contingencies Act ๒๐๐๔ (พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ.๒๐๐๔)

ในปัจจุบันนี้ กฎหมายของประเทศอังกฤษมีทั้งส่วนที่เรียกว่า Common Law และกฎหมายที่บัญญัติขึ้น (Statute Law) สำหรับสถานการณ์ล่าสุดที่สำคัญที่ใกล้เคียงกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น คือ เหตุการณ์เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กรุงลอนดอนซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศอังกฤษ ได้ถูกโจมตีโดยมีการวางระเบิดระบบการคมนาคมทั้งรถไฟฟ้าใต้ดินและรถเมล์หลายครั้ง หรือที่รู้จักกันว่าเหตุการณ์ London Attack แต่สถานการณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกประกาศให้เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรที่จะทำความเข้าใจในเนื้อหาสาระของกฎหมายความมั่นคงของประเทศอังกฤษที่เกี่ยวกับการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินดังนี้

พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. ๒๐๐๔ ให้นิยามคำว่า "สถานการณ์ฉุกเฉิน" (Emergency) ออกเป็น ๓ ประเภท โดยแบ่งตามสถานการณ์ ดังนี้

(๑) สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสวัสดิภาพและความผาสุกของมนุษย์ (Human Welfare)

(๒) สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม (Environment)

(๓) สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงความมั่นคง (Security) เช่น สงคราม การก่อการร้าย

แต่เดิมการจัดระดับความรุนแรงของสถานการณ์จะต้องพิจารณาจากระดับของความเสียหาย แต่กฎหมายฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. ๒๐๐๔ (The Civil Contingencies Act ๒๐๐๔) นั้นได้แบ่งระดับในการจัดการกับสถานการณ์ออกเป็น ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ การจัดการระดับท้องถิ่นเพื่อป้องกันพลเรือน

แต่เดิมนั้น การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอำนาจขององค์กรท้องถิ่น (Local Authority) ตำรวจและดับเพลิงที่สามารถจัดการแก่สถานการณ์ฉุกเฉินในท้องถิ่นได้ โดยอาจมีการใช้มาตรการที่เรียกว่า การป้องกันพลเมือง (Civil Defence) ซึ่งหมายถึง มาตรการใดๆ ที่นอกเหนือการตอบโต้ที่มีอยู่ (Actual Combat) ซึ่งเพียงพอเพื่อต่อสู้กับการโจมตีของศัตรูโดยอำนาจของต่างประเทศ แต่กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน The Civil Contingencies Act ๒๐๐๔ มีส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการท้องถิ่นอยู่ในส่วนที่ ๑ การจัดการระดับท้องถิ่นเพื่อป้องกันพลเรือน (Local Arrangements for Civil Protection) ที่ไม่ได้มีการจำกัดขอบเขตว่าจะเป็นการแทรกแซงจากอำนาจของต่างประเทศเท่านั้น

หน่วยงานรับผิดชอบและหน้าที่

การจัดการแผนสถานการณ์ฉุกเฉิน (Contingency Planning) สำหรับการจัดการแผนสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง ๓ กลุ่ม คือ

ผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ ๑ คือ บุคคลหรือหน่วยงานในท้องถิ่น ได้แก่ องค์การส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) หน่วยงานบริการฉุกเฉิน เช่น ตำรวจดับเพลิง องค์กรที่ทำหน้าที่กู้ภัย หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านสุขภาพ เช่น บริการรถพยาบาล โรงพยาบาล กองทุนสุขภาพ และหน่วยงานอื่นๆ เช่น องค์กรสิ่งแวดล้อม และเลขาธิการประจำกระทรวงต่างๆ

อำนาจหน้าที่

๑) ประเมินความเสี่ยงของการเกิดขึ้นของสถานการณ์ฉุกเฉิน

๒) วางแผนเพื่อเตรียมรับกับสถานการณ์ฉุกเฉินเพียงเท่าที่จำเป็น

๓) จัดการเตือน แจ้ง และแนะนำประชาชนเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

๔) ประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ กับหน่วยงานหรือบุคคลในท้องถิ่น

ผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ ๒ คือ บุคคลและหน่วยงานที่ทำงานร่วมกับผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ ๑ ได้แก่ หน่วยงานด้านสาธารณูปโภค หน่วยงานด้านการคมนาคม หน่วยงานด้านสุขภาพและความปลอดภัย

อำนาจหน้าที่

๑) จัดเตรียมข้อมูลให้แก่ผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ ๑

๒) ให้การสนับสนุนการทำงานกับผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ ๑

- รัฐมนตรี (a Minister of the Crown) เป็นผู้ที่จัดการสถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกับผู้รับผิดชอบประเภทที่ ๑ เพื่อลด ควบคุม บรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น และหลีกเลี่ยงการขยายความรุนแรงเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยการออกประกาศ (Regulation) ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ ๒ การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับประเทศ

พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. ๒๐๐๔ (The Civil Contingencies Act ๒๐๐๔) ในส่วนนี้ว่าด้วยการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับประเทศ (Emergency Power) ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับในส่วนของการจัดการระดับท้องถิ่นเพื่อป้องกันพลเรือน คือ

หน่วยงานรับผิดชอบและหน้าที่

เมื่อมีเหตุการณ์หรือสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น อำนาจในการจัดการต่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นดังนี้

- <u>เลขาธิการประจำกระทรวงต่างๆ</u> มีอำนาจหน้าที่กำหนดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการ ข้อกำหนดต่างๆโดยต้องทำเป็นคำสั่งที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา (House of Parliament) แล้วเท่านั้น

- <u>พระราชินี</u> อำนาจหน้าที่

(๑) อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศ

(๒) อำนาจในการออกประกาศเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Regulation) ตามคำแนะนำของเลขาธิการประจำกระทรวงมหาดไทย (the Home Department) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

(๓) แก้ไขสถานการณ์ (Resilience) แต่ทั้งนี้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทางกฎหมาย

- <u>รัฐมนตรีอาวุโส</u> คือ นายกรัฐมนตรี เลขาธิการประจำกระทรวงต่างๆ และคณะกรรมาธิการกระทรวงการคลัง อำนาจหน้าที่มีอำนาจออกประกาศเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

- <u>Tribunal</u> นั้นอาจถูกสร้างขึ้นโดยประกาศที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินหลังจากที่รัฐมนตรีได้ปรึกษากับ Council on Tribunal แล้ว

- <u>คณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ</u> เช่น ตำรวจ

<u>เหตุในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในทั้ง ๒ ประเภท</u>

๑) สถานการณ์นั้นเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงและมีผลกระทบต่อ ๓ ประเด็น ได้แก่ สวัสดิภาพของมนุษย์ (Human Welfare) สิ่งแวดล้อม (Environment) และ ความมั่นคง (Security)

๒) ในระดับท้องถิ่น: บังคับใช้ในบริเวณที่สถานการณ์นั้นเกิดขึ้น

(๑) สถานการณ์ฉุกเฉินในระดับประเทศ: บริเวณที่เกิดสถานการณ์นั้นมีบริเวณที่กว้างตลอดทั่วทั้ง สหราชอาณาจักร หรือเฉพาะบางส่วนหรือในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งก็ได้

(๒) การประกาศต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ๓ ประการ ดังนี้

<u>เงื่อนไขประการที่๑</u> เหตุการณ์ฉุกเฉินได้เกิดขึ้นแล้ว (Has occurred) กำลังจะเกิดขึ้น (Is occurring) หรือใกล้ที่จะเกิดขึ้น (Is about to occur)

<u>เงื่อนไขประการที่ ๒</u> ความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติเพื่อป้องกัน ควบคุม หรือบรรเทาผลของสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

<u>เงื่อนไขประการที่ ๓</u> ความจำเป็นนั้นต้องออกบทบัญญัติที่จำเป็นอย่างเร่งด่วนด้วย

<u>ขอบเขตและข้อจำกัดของประกาศเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน</u>

๑) ประกาศจะต้องเป็นสิ่งที่เหมาะสม (Appropriate) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน ควบคุม หรือบรรเทาผลของสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่มีผลกระทบต่อ ๓ ประเด็น ได้แก่ สวัสดิภาพของมนุษย์ (Human Welfare) สิ่งแวดล้อม (Environment) และ ความมั่นคง (Security)

๒) ให้อำนาจในการเกณฑ์ (Requisition) หรือยึดทรัพย์ (Confiscation) การกำหนดความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติต่างๆ ของประกาศฯ

๓) การงดเว้นหรือแก้ไขกฎหมายสำหรับข้อจำกัดของประกาศที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินบางประการ

๔) ประกาศนั้นจะต้องกำหนดว่าจะใช้บังคับในส่วนใดของสหราชอาณาจักรหรือท้องถิ่นใด

๕) ประกาศนั้นจะต้องไม่ใช่เป็นการกำหนดให้อำนาจแก่บุคคลใดให้จัดเตรียมกองกำลังทหาร หรือเป็นการห้ามการมีส่วนร่วม หรือกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวกับการประท้วง หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมต่างๆ

๖) ประกาศนั้นจะต้องไม่เป็นการสร้างความผิดอาญาอื่นๆ หรือการกำหนดความผิดอาญาอื่นๆ ที่เป็นการลงโทษให้มีการจำคุกเป็นระยะเวลามากกว่า ๓ เดือน หรือให้มีการปรับเกินกว่าระดับห้าของมาตรฐาน หรือ แก้ไขกระบวนการที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

๗) ประกาศนั้นจะต้องไม่เป็นการแก้ไขส่วนใดส่วนหนึ่งของกฎหมายหรือ The Human Rights Act ๑๙๙๘

<u>ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ</u>

ส่วนของระยะเวลาในการบังคับใช้ประกาศที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ประเทศอังกฤษมีระยะเวลาบังคับใช้เพียง ๑ เดือนนับแต่วันที่ได้ทำขึ้นเท่านั้น หากว่าจะมีการสิ้นสุดการบังคับก่อนครบกำหนด ก็สามารถที่จะทำประกาศขึ้นมาใหม่ได้

แต่กระนั้นก็มีแผนการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในแต่ละท้องถิ่นอยู่แล้ว จึงสามารถที่จะจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที และไม่ต้องใช้เวลาเตรียมการมากนักในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้อง

๒ค-๓ ประเทศมาเลเซีย

กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซีย (Internal Security Act - ISA) นั้น อันที่จริงเป็นผลพวงจากการที่มาเลเซียเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวรัฐบาลอังกฤษในขณะนั้นประกาศใช้ เพื่อป้องกันและปราบปรามกลุ่มกบฏคอมมิวนิสต์ที่ก่อความวุ่นวายในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๐ ซึ่งภายหลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษแล้ว รัฐบาลมาเลเซียก็ยังคงยึดบังคับใช้กฎหมาย ISA ฉบับดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการปรับแก้ข้อบังคับบางมาตราแต่ก็ยังมีลักษณะของความเป็นเผด็จการอย่างชัดเจน ทำให้กฎหมาย ISA ถูกจับตาจากนานาชาติในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการบังคับใช้กฎหมาย และการใช้อำนาจของกฎหมายเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้เล่นงานฝ่ายค้านและควบคุมการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนและสื่อ มากกว่าการใช้รักษาความสงบหรือป้องปรามการก่อจลาจล การก่อการร้าย

ตัวอย่างที่ชัดเจนในการนำกฎหมาย ISA มาบังคับใช้ คือ กรณีการจับกุมนายอันวาร์ อิบราฮิม อดีตรองนายกรัฐมนตรีในสมัยนายกรัฐมนตรี ดร.มหาเธร์ โมฮัมหมัดเป็นรัฐบาล มีความเห็นทางการบริหารประเทศไม่ตรงกัน ซึ่งต่อมานายอันวาร์ฯ ถูกจับกุม ทำร้ายร่างกาย และต้องคำพิพากษาให้จำคุกภายใต้กฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ หลังจากได้รับการปล่อยตัว นายอันวาร์ฯ จึงกลายมาเป็นผู้นำพรรคฝ่ายค้านในปัจจุบัน

จนกระทั่งในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ การจลาจลเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกกฎหมาย ISA ของประชาชนได้ขยายวงกว้างและทวีความรุนแรงขึ้น การปราบปรามทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและถูกจับกุมจำนวนมาก ประกอบกับรัฐบาลถูกประณามจากนานาประเทศ ทำให้รัฐบาลมาเลเซียต้องเตรียมการประกาศยกเลิกกฎหมาย ISA ซึ่งประกาศใช้มาเป็นเวลานานกว่า ๕๑ ปี พร้อมกับกฎหมายประกอบสถานการณ์ฉุกเฉินอีก ๓ ฉบับ โดยจะเตรียมการร่างกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายฉบับใหม่ขึ้นมาทดแทน ๒ ฉบับ และให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนของชาวมาเลเซีย การใช้อำนาจของรัฐที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการของรัฐได้มากขึ้นมาบังคับใช้แทน

สำหรับกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซีย หรือ ISA ที่ยังคงมีอำนาจบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๔) เป็นกฎหมายความมั่นคงที่รัฐบาลมาเลเซียนำมาบังคับใช้ร่วมกับกฎหมายอื่นๆทั้งในสถานการณ์ปกติและไม่ปกติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๒ศ-๓.๑ Internal Security Act of Malaysia ๑๙๖๐

ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง

๑. ประมุขของประเทศ (สุลต่าน) คือ สมเด็จพระราชาธิบดียังดี-เปอร์ตวน อากง (The Yang di-Pertuan agong)

๒. คณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น ตำรวจ

เหตุในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน

รัฐบาลใช้กฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ทั้งในภาวะปกติที่บ้านเมืองสงบสุข และในภาวะที่ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ

กฎหมายความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซียไม่ได้กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศฯ ทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๓ จนถึงปัจจุบัน

อำนาจตามกฎหมาย

กฎหมายความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซีย (ISA) แบ่งอำนาจในการบังคับใช้ออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑) กฎหมายความมั่นคงภายในสำหรับสถานการณ์ปกติ

(๑) ห้ามจัดตั้งองค์กรและสมาคมที่มีการฝึก การใช้เครื่องแบบและสัญลักษณ์กึ่งทหาร

(๒) การกักขังและการระงับการกักขังบุคคลโดยไม่ต้องขอหมายจากศาล

(๓) การแทรกแซงและควบคุมทางองค์กรทางวิชาการ สื่อ สิ่งพิมพ์ เช่น

- ห้ามพิมพ์ ขาย หรือกระทำใดๆ ที่เป็นศัตรูต่อประชาชน ผลประโยชน์ ความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของชาติ

- การตรวจสอบเนื้อหาของข้อมูล ตรวจค้น ยึดเอกสารต่างๆ และการจับกุมบุคคลโดยไม่ต้องขอหมายค้น

- การควบคุมการจัดแสดงหรืองานแสดงต่างๆ

- การสั่งปิดโรงเรียน สถานศึกษา สำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ องค์กร หรือบริษัทที่ต่อต้านหรือเป็นภัยต่อระบอบการปกครอง

๒) อำนาจพิเศษที่ใช้บังคับในสถานการณ์พิเศษและข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล

(๑) การประกาศพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area)

- ให้อำนาจแก่ประมุขของประเทศ (สุลต่าน) ในการตัดสินใจประกาศพื้นที่รักษาความปลอดภัย

- ประกาศต่างๆ ภายใต้การกำหนดพื้นที่รักษาความปลอดภัยจำเป็นในการนำไปใช้เฉพาะในพื้นที่ที่กำหนดและจะคงกำลังเจ้าหน้าที่ไว้ในพื้นที่จนกว่าสุลต่านหรือรัฐสภาเห็นชอบให้ยกเลิก

(๒) พื้นที่อันตราย (Danger Area)

- ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการประกาศเปลี่ยนแปลงสถานะของพื้นที่รักษาความปลอดภัยเป็นพื้นที่อันตราย

- การจำกัดและขยายพื้นที่อันตรายให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรี

- ห้ามไม่ให้บุคคลเข้าไปหรือคงอยู่ในพื้นที่อันตราย แต่อนุมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่กองกำลังรักษาความปลอดภัย (Security Force) และภาคีของทางราชการ

- กองกำลังรักษาความปลอดภัย อาจออกมาตรการที่จำเป็นในการห้ามบุคคลเข้าพื้นที่อันตราย

- บุคคลที่อยู่ในพื้นที่อันตรายไม่สามารถอ้างสิทธิความเสียหายใดๆ จากการเข้าไปในพื้นที่ฯ แต่ยังคงมีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายตามกฎหมายกำหนด

- พื้นที่ อาคาร หรือสิ่งอื่นใดที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ การเรียกร้องค่าเสียหายให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๓) พื้นที่ควบคุม (Controlled Area)

- รัฐมนตรีอาจขยายระยะเวลาของพื้นที่อันตรายออกไปโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ควบคุมโดยผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้มีความผิด

- ข้อบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับสุลต่านแห่งประเทศมาเลเซีย ผู้ออกกฎ ฝ่ายปกครอง สมาชิกกองกำลังรักษาความปลอดภัย บุคคลที่ได้รับการยกเว้นโดยคำสั่งของตำรวจ

(๔) พื้นที่ป้องกัน (protected Area)

- พื้นที่หรือโรงเรียนทุกแห่งในพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area) ซึ่งมีความจำเป็น หรือเพื่อความสะดวก ปลอดภัยของสาธารณะและการสั่งการ ร่วมทั้งบริการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ให้ประกาศเป็นพื้นที่ป้องกัน

- เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตรวจค้นบุคคลที่เข้ามาหรือจะเข้ามาในพื้นที่ป้องกัน รวมทั้งการกักขังบุคคลเพื่อทำการตรวจค้น

- นายตำรวจระดับสารวัตรอาจออกขั้นตอนการปฏิบัติงานที่จำเป็นในการรักษาการณ์ในพื้นที่ป้องกัน

(๕) การกันบุคคลใดๆออกนอกพื้นที่การรักษาความปลอดภัย (Security Area)

(๖) การห้ามทุกคนในพื้นที่การรักษาความปลอดภัย (Security Area) ออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด

(๗) การเข้าครอบครองที่ดิน อาคาร หรือบางส่วนของอาคารในพื้นที่รักษาความปลอดภัย

(๘) อำนาจในการทำลายอาคารที่ไม่สามารถใช้งานได้ในพื้นที่การรักษาความปลอดภัย

(๙) อำนาจในการควบคุมการคมนาคมทุกเส้นทางและทุกประเภท

(๑๐) ข้อบัญญัตินี้ได้รับการยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของสุลต่าน หรือรัฐมนตรีโดยกระบวนการทางศาลยุติธรรม

๒ง กรณีศึกษา

<u>การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซีย</u>

แนวคิดเรื่อง SSR เป็นแนวคิดที่หลายประเทศทั่วโลกนำไปประยุกต์ใช้แล้วค่อนข้างประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะประเทศแถบยุโรปตะวันตก ส่วนประเทศในแถบเอเชียมีหลายประเทศที่เริ่มนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับภาคส่วนความมั่นคงของประเทศ เช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย กลายเป็นประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีการปรับเปลี่ยนภาคส่วนความมั่นคงไปตามแนวคิดของ SSR แล้วมีการเปลี่ยนแปลงที่สามารถเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงทั้งสองประเทศดังกล่าวยังมีภูมิภาคอยู่ใกล้เคียงกับประเทศไทย บริบททางการเมือง การปกครอง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย

ที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยจึงเป็นที่มาของการเลือกศึกษากรณีการเปลี่ยนแปลงของสองประเทศ ดังจะได้กล่าวต่อไป

๒ง-๑ บทเรียนของประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่มีลักษณะการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากอำนาจนิยมไปสู่ประชาธิปไตยสำหรับการปกครองระดับชาติ ส่วนระดับท้องถิ่นมีปัญหาความขัดแย้ง เป็นสถานการณ์แบบยุคหลังความขัดแย้ง บทบาทของยุคอำนาจนิยมจบสิ้นลงตั้งแต่ประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ อี. มาร์กอส มากอสพ้นจากตำแหน่งในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๙ ปีต่อมากฎหมายได้บรรจุหลักการเกี่ยวกับธรรมาภิบาลประชาธิปไตยและภาคส่วนความมั่นคง มีการเพิ่มบทบาทของภาคพลเรือนให้ควบคุมฝ่ายทหาร มีคณะกรรมการการตรวจสอบ มีการร่างกฎหมายในการแยกส่วนการเมืองออกจากการทหารและตำรวจ รวมถึงแบ่งภาระหน้าที่ระหว่างทหารกับตำรวจ

๒ง-๑.๑ ลำดับเส้นทางการเมืองการปกครองของฟิลิปปินส์

หลังจากได้รับอิสรภาพจากสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ประเทศฟิลิปปินส์มีกองทัพที่เป็นทหารอาชีพและไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง และภาคประชาสังคมมีบทบาทที่สำคัญและประสบความสำเร็จในโครงการต่อต้านความไม่สงบของกลุ่มซ้ายจัด Hukbalahap ในปี พ.ศ. ๒๔๙๓

เฟอร์ดินานด์ อี. มาร์กอส ได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดีในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยดำรงตำแหน่งผู้นำกองทัพฟิลิปปินส์ (Armed Forces of the Philippines: AFP) หลังจากมากอสประกาศกฎอัยการศึกในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ AFP กลายเป็นส่วนสำคัญและมีบทบาทในระบบการปกครอง การตัดสินของศาล การบริหารจัดการ และการพาณิชย์ โดยที่เฟอร์ดินานด์ อี. มาร์กอส พยายามรักษาบทบาทของตนใน AFP โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งโยกย้ายและการเกษียณอายุของเจ้าหน้าที่ระดับสูง ทำให้กองทัพไม่เพียงแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของพลเรือน “ตามกฎหมาย” แต่ยังช่วยสนับสนุน /ส่งเสริมผลประโยชน์ของเฟอร์ดินานด์ อี. มาร์กอสอีกด้วย

การบริหารราชการของมากอสส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทำให้เศรษฐกิจล้มเหลว และเกิดการก่อความไม่สงบของคอมมิวนิสต์ / พวกใต้ดิน การเดินขบวนประท้วง รวมถึงการลอบสังหารวุฒิสมาชิก เบนนิโง อาควิโน จูเนียร์ (Senator Benigno Aquino Jr., 1932-1983) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๖

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ นางโคราซอล อาคิโน ภรรยาหม้ายของนายเบนนิโง อาคิโน เผชิญความท้าทายในการเลือกตั้งประธานาธิบดี เกิดความขัดแย้งและเกิดการกบฏภายใน AFP ที่นำโดย นายรามอส รองเสนาธิการทหาร และ นาย Juan Ponce Enrile รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทหารที่ไม่พอใจการปฏิรูปกองทัพ (Reform the Armed Forces Movement: RAM) รวมถึงกลุ่มพลังประชาชนปฏิวัติ (People Power Revolution) และแนะนำให้มากอสลี้ภัยออกนอกประเทศ

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ นางอาควิโนได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดี และรัฐธรรมนูญให้อำนาจสูงสุดของพลเรือนเหนือทหาร บทบาทของกองทัพ AFP ในการล้มล้างมากอสทำให้เจ้าหน้าที่บางคนหรือสมาชิกของ RAM เข้าแทรกแซงทางการเมืองได้โดยตรง ในปีเดียวกัน

นางอาควิโนพยายามใช้วิธีทางการเมืองเพื่อแก้ไขการก่อความไม่สงบของคอมมิวนิสต์ ขณะที่เธอดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เธอต้องเผชิญความพยายามในการก่อปฏิวัติไม่น้อยกว่า ๗ ครั้ง โดยได้รับการสนับสนุนจากนายรามอส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

เดือนธันวาคมปี พ.ศ. ๒๕๓๒ มีความพยายามที่จะก่อรัฐประหารที่รุนแรงที่สุด แต่ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้น นายรามอสได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดี โดยการสนับสนุนจากนางอาควิโน ปูมหลังทางทหารของนายรามอสช่วยให้เขาสามารถจัดการกับกลุ่มทหารที่ไม่พอใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เดือนตุลาคมปี พ.ศ. ๒๕๓๘ หลังจากใช้เวลาเกือบ ๓ ปี ในการเจรจาต่อรอง ฝ่าย AFP ที่ไม่เห็นด้วยให้ลงนามในข้อตกลงสันติภาพกับรัฐบาลเพื่อแลกกับการนิรโทษกรรม พันโทกรินโจ้ โฮนาซัน อดีตผู้นำ RAM หลังจากได้รับเลือกให้เป็นวุฒิสมาชิก

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นายโจเซฟ เอสตราด้า ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีต่อจากนายรามอส หลังจากได้รับความนิยมอย่างสูงไม่นาน เขาก็ประสบกับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในข้อกล่าวหาว่าบริหารประเทศล้มเหลว จากนโยบายต่อต้านความจนที่เขาใช้ในการรณรงค์หาเสียงและการเพิ่มขึ้นของภัยคุกคามความมั่นคงภายในของกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ ในเดือนมีนาคม ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีข่าวลือแพร่กระจายว่าฝ่ายทหารหรือบางส่วนของกองกำลังติดอาวุธพยายามที่จะยึดอำนาจ ในกลางเดือนพฤศจิกายนประธานาธิบดีเอสตราด้าถูกฟ้องร้องและพยายามประกาศกฎอัยการศึกเหมือนในสมัยนายมากอส เนื่องจากเกรงว่ากองทัพจะทำการปฏิวัติ ต่อมาในเดือนธันวาคมเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ AFP ได้ออกรายงานการล็อบบี้เพื่อโค่นล้มประธานาธิบดี หลังจากการถูกโค่นล้ม นายเอสตราด้าลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาในช่วงต้นเดือนมกราคมปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่ที่ประชุมมีมติให้เขาลาออก นาย Orlando Mercado รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนาย Angelo Reyes รองเสนาธิการทหาร และได้โอนการบังคับบัญชาให้นางกลอเรีย มาคาปากัล อาโรโย รองประธานาธิบดี เพื่อเตรียมรับตำแหน่งหลังจากประธานาธิบดีเอสตราด้าก้าวลงจากตำแหน่ง โดยจากผลการเลือกตั้งในปี พ.ศ.๒๕๕๓ ฟิลิปปินส์ได้ประธานาธิบดีคนใหม่ คือ นายเบนิโญ อาคิโน

<u>๒ง-๑.๒ การปฏิรูปหน่วยงานความมั่นคงของฟิลิปปินส์</u>

การปฏิรูปหน่วยงานความมั่นคงของฟิลิปปินส์ มีปัจจัยหลักหลายประการที่ทำให้ SSR เกิดประสิทธิภาพในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งสามารถทำได้ดังนี้

๑) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ต้องปฏิบัติตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการลดบทบาทของทหารในการแทรกแซงทางการเมืองของประเทศ

๒) ยุคความขัดแย้งและยุคหลังความขัดแย้ง สามารถดำเนินการได้โดยวิธีการจัดการกับความขัดแย้ง การเสริมสร้างสันติภาพ ความมั่นคง และการพัฒนา

๓) ศักยภาพในการสร้างภาคส่วนความมั่นคงให้มีความสมบูรณ์ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติความมั่นคงทางทหารและการตรวจสอบหน่วยงานรัฐบาล

๔) การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ต้องมีการเพิ่มความตระหนักรู้ และให้ความสำคัญกับ SSR ที่เป็นกลไกนำไปสู่สันติภาพ ความมั่นคง และการพัฒนาอย่างแท้จริง

๒ง-๑.๓ ส่วนแนวทางในภาคปฏิบัติสำหรับหน่วยงานด้านความมั่นคงของประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการปฏิรูป ดังนี้

๑) ลดบทบาททางการเมืองของกองทัพฟิลิปปินส์ (The Armed Forced of the Philippines: AFP) โดยให้เน้นที่ภารกิจการต่อสู้กับความขัดแย้งเป็นหลัก การปฏิรูปการเมืองการปกครองให้มีประสิทธิภาพได้ด้วยการที่กองทัพไม่เข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง รวมถึงการเลือกตั้งที่มีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากประชาชน

๒) การนำสถาบันต่างๆ ให้เข้าถึงความมีสันติภาพ

๓) ตรวจสอบที่บรรลุเป้าหมายตามหลักประชาธิปไตย การควบคุมกองทัพ การแบ่งแยกภาระหน้าที่ของทหารกับตำรวจให้มีความชัดเจน เป็นต้น

๔) การบังคับใช้กฎหมายที่มีความเสมอภาค เป็นมาตรฐานเดียวกัน การกำหนดบทลงโทษอำนวยความสะดวกเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่เป็นหน้าที่ของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

๕) การออกกฎหมายที่มีความถูกต้อง เป็นธรรมกับภาคส่วนความมั่นคง

๖) การเสริมสร้างข้อกำหนดพื้นฐานในการเลือกตั้งที่มีความเป็นประชาธิปไตยและหลักสันติภาพที่ยั่งยืน

กองทัพฟิลิปปินส์มีความน่าสนใจในแง่การไม่เข้ามาแทรกแซงทางการเมือง เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการไว้ชัดเจนเรื่องอำนาจของฝ่ายพลเมืองที่อยู่เหนือกองทัพ และทหารก็ยินยอมต่อหลักการดังกล่าวมาอย่างยาวนานจะเป็นบรรทัดฐานทางการเมือง ซึ่งการเมืองฟิลิปปินส์ในปัจจุบันแม้จะปราศจากการแทรกแซงของทหาร แต่ก็เป็นการเมืองแบบอุปถัมภ์โดยรัฐกับผู้มีอิทธิพล ซึ่งความสัมพันธ์เส้นสายทางอำนาจดังกล่าวก็ได้ขับเคลื่อนการเมืองฟิลิปปินส์มาจนถึงปัจจุบัน

๒ง-๒ ประสบการณ์จากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

อินโดนีเซีย นับเป็นประเทศที่มีความซับซ้อนและมีความแตกต่างทั้งสภาพภูมิศาสตร์ สิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรม อีกทั้งยังมีช่วงการเปลี่ยนผ่านความเป็นประชาธิปไตยอย่างยาวนาน ในช่วงหลังการหมดอำนาจของประธานาธิบดีซูฮาร์โต อินโดนีเซียเริ่มเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เมื่อประธานาธิบดีบาชารุดดิน ยูซุฟ ฮาบิบี (Bacharuddin Jusuf Habibie) ประกาศให้มีการปรับแก้รัฐธรรมนูญ เพื่อปฏิรูประบบการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม พร้อมทั้งยังเพิ่มโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในทุกๆ ด้าน แม้ว่าอินโดนีเซียจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาระดับชาติได้ เช่น ยังคงมีการก่อการจลาจล เกิดความขัดแย้งระหว่างชนพื้นเมือง ปัญหาเรื่องเขตแดน การก่อความไม่สงบรูปแบบต่างๆ ปัญหาการคอร์รัปชั่น การแทรงแซงการทำงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงปัญหา

จากการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ทำให้อินโดนีเซีย ต้องหาระบบการปกครองที่เหมาะสมโดยการนำแนวคิด SSR เข้ามาปรับใช้ในการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงของประเทศ

๒ค-๒.๑ ลำดับเส้นทางการเมืองการปกครองของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

หากย้อนกลับไปดูเมื่อ ๑๐ ปีก่อนของการเมืองประเทศอินโดนีเซีย ในช่วงปลายยุคระเบียบใหม่ (Orde Baru) โดยการนำของนายพลซูฮาร์โต (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๔๑) จะเห็นได้ว่าลักษณะของสังคมอินโดนีเซียในช่วงสมัยนั้นจะเต็มไปด้วยปัญหาและความขัดแย้ง ประชาชนไม่มีสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นใดๆ เพราะอำนาจส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มคนกลุ่มเดียว หากผู้ใดออกมาแสดงความคิดที่มีความขัดแย้งกับรัฐผู้นั้นก็จะมีความผิด แต่เมื่อเวลาผ่านไปอำนาจของรัฐที่มีอยู่ก็สู้อำนาจและแรงการต่อสู้ของประชาชนไม่ไหว กรณีเหตุการณ์การประท้วงของนักศึกษามหาวิทยาลัยตรีศักติ (พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๑) อำนาจเหล่านี้ก็เลยต้องถึงจุดจบในที่สุดเป็นการล่มสลายลงของการปกครองที่เรียกว่า ยุคระเบียบใหม่ (Orde Baru) และเป็นการหมดอำนาจลงของซูฮาร์โตที่มีมาทั้งหมด ๓๒ ปี

หลังลงจากอำนาจของซูฮาร์โต คนที่เข้ามารับอำนาจแทนคือ นายยูซุฟ ฮาบิบี (พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๒) ถือได้ว่าเป็นเหมือนผู้สืบทอดอำนาจของซูฮาร์โต ฮาบิบีดำรงตำแหน่งนั้นก็ได้ประสบกับปัญหาหลายประการ เช่น ประชาชนมีการเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย การโดนโจมตีว่าไม่สามารถก้าวพ้นจากอำนาจของประธานาธิบดีซูฮาร์โตได้ และสิ่งสำคัญ คือ ฮาบิบีเองไม่มีฐานทางการเมืองมาสนับสนุนอย่างจริงจัง กล่าวคือพรรคโกลคาร์ (GOLKAR) ของอดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โตก็ไม่ได้ให้การสนับสนุน กองทัพก็ไม่ให้การสนับสนุนด้วยเช่นกัน ทำให้ดูเหมือนว่าสถานะของฮาบิบีในตำแหน่งประธานาธิบดีอยู่ในสภาพไม่มีความมั่นคงมากนักจนกระทั่งเขาต้องลงจากตำแหน่ง

แต่สิ่งหนึ่งที่นานาชาติให้การยอมรับและชื่นชมในตัวฮาบิบีเกี่ยวกับการจัดการกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งในติมอร์ตะวันออก โดยให้เสรีภาพกับชาวติมอร์ตะวันออกว่าจะเป็นเอกราชหรือเลือกที่จะอยู่กับอินโดนีเซียต่อไป ซึ่งท้ายที่สุดชาวติมอร์ตะวันออกก็ต้องการเป็นอิสระ ฮาบิบีจึงให้เอกราชแก่ติมอร์ตะวันออก ในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

หลังจากนั้น นายอับดูร์ราห์มาน วาฮิด (พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๔) ก็ก้าวเข้ามาเป็นประธานาธิบดี แม้ว่าจะพ่ายแพ้การเลือกตั้งให้แก่ นางเมกาวาตี ซูการ์โนบุตรี ซึ่งเป็นลูกสาวของนายพลซูการ์โนประธานาธิบดีคนแรกของอินโดนีเซีย แต่เหตุผลที่ทำให้นายวาฮิด ได้ขึ้นเป็นประธานาธิบดีเป็นผลมาจากการรวมคะแนนการเลือกตั้งของเขาเข้ากับพรรคการเมืองอื่น ทำให้คะแนนที่ออกมามีมากกว่าพรรคของนางเมกาวาตี จนทำให้เขาได้เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของอินโดนีเซียในที่สุด

ในช่วงที่นายวาฮิดบริหารประเทศ เขาได้รับการยอมรับจากสื่อมวลชนและกลุ่มการเมืองแนวศาสนาว่ามีความเป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก กล่าวคือ นายวาฮิดจะให้ความเท่าเทียมกันของศาสนาทุกศาสนา ไม่ได้ให้อภิสิทธิ์กับศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ถึงแม้ว่าคนในสังคมอินโดนีเซีย

ส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาอิสลามก็ตาม แต่ก็มีปัญหาความขัดแย้งกับกองทัพ เนื่องจากต้องการลดจำนวนผู้แทน ในสภาที่มาจากโควตากองทัพ และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกองทัพให้มีส่วนร่วมกับการเมืองน้อยลงตามแนวทางปฏิรูปการเมือง จึงทำให้ในช่วงหลังกองทัพหันไปให้การสนับสนุนรองประธานาธิบดีเมกาวาตีแทน เนื่องจากมีการดำเนินการโดยสภาที่ปรึกษาประชาชนเพื่อถอดถอนเขาออกจากตำแหน่ง ในเรื่องทุจริตยักยอกเงินที่พัวพันกับคนใกล้ชิดของเขาและเรื่องส่วนตัวอันอื้อฉาว จึงทำให้เขาถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในที่สุด

คนที่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนที่วาฮิดหลังจากถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งคือนางเมกาวาตี (พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๗) ในช่วงที่นางเมกาวาตีดำรงตำแหน่งก็ได้เกิดเหตุการณ์และปัญหารุมเร้ามากมาย ทั้งการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่ไม่ฟื้นตัว หลังยุคฟองสบู่ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และปัญหาคอร์รับชั่น ส่วนปัญหาใหญ่ คือ ปัญหาการก่อการร้ายอันเนื่องมาจากเหตุการณ์โจมตีสหรัฐอเมริกาและการลอบวางระเบิดในบาหลีที่ทำให้มีผู้เสียชีวิต ๒๐๐ คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติ จนทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียต้องดำเนินการในการต่อต้านปราบปรามก่อการร้ายอย่างเข้มงวด

หลังจากหมดวาระสมัยของนางเมกาวาตี อินโดนีเซียก็เข้าถึงยุคสมัยของการเลือกตั้งอีกครั้ง การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ถือได้ว่าเป็นช่วงที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในสังคมอินโดนีเซีย เพราะพรรคการเมืองต่างๆ ได้ส่งผู้สมัครลงการแข่งขันเลือกตั้ง แต่พรรคที่ถูกรับเลือกให้บริหารประเทศ ได้แก่ พรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซียของ พลโท ซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน (พ.ศ.๒๕๔๗ - ปัจจุบัน) นับเป็นประธานาธิบดีอินโดนีเซียคนแรกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงหลังการปฏิรูปการเมืองและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การเข้ามาดำรงตำแหน่งของบัมบังครั้งนี้เป็นที่คาดหวังของประชาชนเป็นอย่างมากในการบริหารประเทศและพัฒนาเศรษฐกิจ

ในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งของบัมบังนั้นไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากประชาชนมากนัก แต่ด้วยความอดทนและเข้มแข็งของรัฐบาลก็สามารถบริหารประเทศได้ดีขึ้นเป็นลำดับ และสามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆได้เป็นอย่างดี เช่น การเจรจาสันติภาพกับอาเจะห์จนเกิดสันติภาพ และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเผ่าพันธุ์ต่างๆ จนสามารถยุติความรุนแรงได้ รวมทั้งฟื้นฟูเศรษฐกิจของอินโดนีเซียให้มีความเข้มแข็งเติบโตอย่างรวดเร็ว จนเป็นหนึ่งในประเทศที่น่าลงทุนในปัจจุบัน ส่งผลให้ในการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ประธานาธิบดียูโดโยโนได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นสมัยที่ ๒ จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าอินโดนีเซียนั้นเป็นประเทศที่ค่อยๆ สร้างเสถียรภาพให้กับตัวเองทีละก้าว ซึ่งมาจากทำงานของรัฐบาลแต่ละสมัยที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ที่มีความโดดเด่นต่างๆ กัน ในช่วงแรกของยุคระเบียบใหม่ของซูฮาร์โต เป็นช่วงที่เศรษฐกิจของอินโดนีเซียมีความเจริญเติบโตเป็นอย่างมาก แต่ในทางตรงข้ามประชาชนก็ไม่มีสิทธิเสรีภาพในการกระทำการสิ่งใดที่นอกเหนือจากคำสั่งรัฐ หลังจากที่ประชาชนต้องตกอยู่สภาวะที่ไร้ซึ่งสิทธิมาเป็นเวลานาน

ในช่วงดังกล่าวสิทธิและเสรีภาพครั้งใหม่ก็เริ่มเกิดขึ้นอีกครั้งโดยเป็นช่วงที่สื่อมีเสรี อีกทั้งยังได้ให้เอกราชแก่ติมอร์ตะวันออก เนื่องจากนายฮาบิบีเชื่อและเคารพในการตัดสินใจของผู้อื่น จนทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในติมอร์ตะวันออกยุติลง

ในขณะที่ยุคของวาฮิดได้ออกกฎหมายให้ศาสนาแต่ละศาสนามีความเท่าเทียมกัน แม้ว่าวาฮิดจะบริหารประเทศได้ไม่นาน แต่เขาก็เป็นที่ยอมรับของนานาชาติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว สำหรับรัฐบาลของนางเมกาวาตีจะเน้นเกี่ยวกับการปราบปรามการก่อการร้ายทั้งที่เกิดขึ้นภายในประเทศและนอกประเทศเอง ถึงแม้ว่ารัฐบาลของนางเมกาวาตีจะปราบปรามเรื่องนี้ได้ไม่มากนัก แต่ถือได้ว่ารัฐบาลชุดนี้ ก็ได้ช่วยลดระดับความรุนแรงของสถานการณ์ได้ในระดับหนึ่ง กระทั่งท้ายที่สุด รัฐบาลของพลโท ซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน ที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด โดยเฉพาะในการบริหารประเทศจะมุ่งเน้นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เท่าเทียมกับประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน และการแก้ปัญหาเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอาเจะห์จนเกิดสันติภาพ ทำให้ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเผ่าพันธุ์ลดลง ซึ่งปัญหาเรื่องเผ่าพันธุ์นี้ ถือว่าเป็นปัญหาที่ใหญ่มากสำหรับอินโดนีเซีย เพราะเป็นประเทศที่ประชากรหลากหลายเผ่าพันธุ์มากที่สุดประเทศหนึ่ง แต่รัฐบาลก็สามารถที่จะแก้ปัญหาและสร้างความสันติสุขให้เกิดขึ้นได้

จากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศอินโดนีเซียดังที่กล่าวมา ทำให้เห็นพัฒนาการทางการเมืองที่นำไปสู่ความเข้มแข็งตามลำดับ แม้ในแต่ละยุคจะเต็มไปด้วยปัญหานานัปการ ส่งผลให้ในขณะนี้อินโดนีเซียสามารถผ่านพ้นวิกฤตทางการเมือง มีความมั่นคงและมีแนวโน้มว่าเสถียรภาพทางการเมืองจะมีความมั่นคงเข้มแข็งเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

<u>๒ง-๒.๒ การปฏิรูปหน่วยงานความมั่นคงของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย</u>

การปฏิรูปหน่วยงานความมั่นคงของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีความน่าสนใจในแง่การปฏิรูปบทบาทของฝ่ายทหาร ดังนี้

๑) ฝ่ายทหารไม่มีความจำเป็นต้องอยู่นำหน้าการเมือง

๒) ฝ่ายทหารไม่ควรมองหาตำแหน่งหลักในการบริหารรัฐ แต่ควรจะเป็นเพียงแค่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

๓) วิธีการที่ฝ่ายทหารมีอิทธิพลต่อกระบวนการทางการเมืองควรเปลี่ยนจากลักษณะ “ทางตรง” เป็น “ทางอ้อม”

๔) ฝ่ายทหารต้องแสดงสถานะของประชาชนผู้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ของประเทศ

<u>๒ง-๒.๓ ส่วนแนวทางในภาคปฏิบัติสำหรับหน่วยงานด้านความมั่นคงของสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้มีการปฏิรูป</u> ดังนี้

๑) การแบ่งแยกหน้าที่การปฏิบัติงานของฝ่ายทหารและฝ่ายตำรวจ

๒) การปรับเปลี่ยนฐานทัพทหารในลักษณะกองทัพระดับประเทศและกองทัพระดับท้องถิ่น

๓) การจัดตั้ง Territorial Affairs (Kaster) แทนที่ Social and Political Affairs (Kassospol)

๔) การปรับลดเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้าไปดำรงตำแหน่งทางฝ่ายพลเรือน

๕) การให้เลือกสถานะในการเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารหรือฝ่ายพลเรือนเพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง

๖) การปรับลดจำนวนผู้แทนทหารในรัฐสภาระดับประเทศและระดับท้องถิ่น

๗) การยุติบทบาทของ ABRI ไม่ให้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง

๘) การจ่ายเงินชดเชยให้แก่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองโกลคาร์ (Golker) และวาระการครองตำแหน่งทางการเมืองของทุกพรรคที่มีระยะเวลาที่เท่ากัน

๙) การกำหนดการเลือกตั้งที่มีความเป็นกลาง

๑๐) การเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่าง TNI กับ เครือข่ายขนาดใหญ่ของ TNI

๑๑) การทบทวนหลักการของ TNI เพื่อการปฏิรูปและการกำหนดบทบาทของ TNI ในศตวรรษที่ ๒๑

๑๒) การเปลี่ยนชื่อหน่วยงานจาก ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia or Indonesian Armed Forces including the Police) เป็น TNI (Tentara Nasional Indonesia or Indonesia Defence Force)

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่แสดงบทบาทสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มานานนับ ๓๐ กว่าปี โดยคงตำแหน่งสำคัญในสมาคมอาเซียน (ASEAN) และความร่วมมือทางด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคอาเซียน-แปซิฟิก (ARF) เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามมาด้วยการสิ้นสุดของการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีซูฮาร์โตในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ทำให้อินโดนีเซียต้องเผชิญกับการรื้อฟื้นโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่ แม้ว่าหลังจากนั้นจะมีการเลือกตั้ง และมีการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากประชาธิปไตย แต่กลุ่มทหารซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเก่าก็ยังไม่หมดอิทธิพลลงไป แต่เดิมกองกำลังทางทหารของอินโดนีเซียในช่วงของประธานาธิบดีซูฮาร์โตใช้ชื่อว่า The Armed Forces of Indonesia หรือ Angkatan Bersenjata Republik Indonesia : ABRI ถือเป็นกองกำลังในการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ที่รวมกิจการการทำงานของตำรวจและระบบการทำงานของรัฐในทุกระดับ ต่อมาได้มีการปฏิรูปกองกำลังทหารมาเป็นกองทัพแห่งชาติ (Indonesian National Military หรือ Tentara Nasional Indonesia :TNI) โดยให้อยู่ภายใต้สถาบันการเมืองและมีการแยกกิจการของตำรวจออกไป และตั้งหน่วยงานชื่อ Polis

อย่างไรก็ตาม กองกำลังแห่งชาติยังคงมีความสำคัญทางการเมืองอยู่ ซึ่งการปฏิรูป หรือ reformasi นี้ เป็นการพยายามดึงกองกำลังแห่งชาติออกมาจากการผูกขาดกิจการการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ เมื่อกระบวนประชาธิปไตยในอินโดนีเซียเริ่มต้น การลดทอนบทบาทกองทัพมีความก้าวหน้าระดับหนึ่ง กองทัพอินโดนีเซียประกาศยกเลิกอุดมการณ์ของกองทัพ คือ ทวิลักษณะ (Dwifungsi) ตามอุดมการณ์ทวิลักษณะนี้ กองทัพมีหน้าที่หลัก ๒ ประการ คือ

รับผิดชอบการป้องกันประเทศและมีสิทธิในอำนาจทางการเมืองและสังคม โดยการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศร่วมกับรัฐบาล กองทัพอินโดนีเซียกลายเป็นสถาบันหลักในการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย รวมถึงมีบทบาทในการสนับสนุนรัฐบาลและมีบทบาทในด้านความมั่นคง โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง เช่น อาเจห์ สุมาตราปาปัว และกาลิมันตัน

การปฏิรูปกองทัพของสาธารณรัฐอินโดนีเซียสามารถดำเนินการได้อย่างค่อนข้างประสบความสำเร็จ อาทิ ห้ามไม่ให้ทหารเข้ามาดำรงตำแหน่งของพลเรือน อย่างเช่น ตำแหน่งรัฐมนตรี มีการกำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมมาจากฝ่ายพลเรือน อีกทั้งมีการระบุภาระหน้าที่ของทหารอินโดนีเซียในการรักษาความมั่นคงระหว่างประเทศเท่านั้น โดยห้ามไม่ให้ทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับความมั่นคงภายในประเทศ รวมถึงมีการยกเลิกหน่วยงานด้านความมั่นคงภายในประเทศของกองทัพ เปรียบได้กับการยกเลิกกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีการตั้งศาลสิทธิมนุษยชน และให้ศาลทหารอยู่ภายใต้ศาลสูงสุด มีการสร้างระบบตรวจสอบงบประมาณของกองทัพให้มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

บทที่ ๓
การบริหารจัดการระบบงานความมั่นคงของไทยในปัจจุบัน
(Administration of Thailand's Current Security System)

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์หลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น ภัยคุกคามทางทหารในฐานะของภัยคุกคามขนาดใหญ่ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง โอกาสที่จะเกิดการรบในสงครามตามแบบอย่างเดิมนั้น ดูจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากในพื้นที่ของประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย สาระสำคัญของการปรับเปลี่ยนด้านการป้องกันประเทศ จึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การปฏิรูปด้านกิจการทหารเป็นหลัก หน่วยงานด้านความมั่นคงในปัจจุบันนั้น มีความหมายครอบคลุมไปถึงส่วนงานต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อม อาทิ กองทัพ ตำรวจ หน่วยข่าวกรอง กระบวนการยุติธรรม งานราชทัณฑ์ ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณด้านความมั่นคง เป็นต้น อีกทั้งภารกิจของงานด้านความมั่นคงของไทย ยังขยายขอบเขตไปเกี่ยวเนื่องกับการก่อการร้าย การบริหารจัดการภัยพิบัติ การบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงตามหลักธรรมาภิบาล ฯลฯ

ภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างระบบงานความมั่นคงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อก่อให้เกิดเงื่อนไขที่นำไปสู่สันติภาพและความเป็นประชาธิปไตย ส่งผลให้การบริหารจัดการระบบงานความมั่นคงของไทยควรมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างบรรทัดฐานกลไกที่เหมาะสมในการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยและต้องเป็นที่ยอมรับในระดับประชาคมโลกอีกด้วย

๓ ก ด้านการรักษาความมั่นคงภายใน

๓ ก-๑ การทหาร

การทหารหรือกองทัพเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นควบคู่กับการก่อกำเนิดรัฐ มีหน้าที่ปกป้องค้ำจุนประเทศ เป็นพลังอำนาจของชาติที่มีศักยภาพสูงสุดในทุกมิติ กองทัพมีความเป็นมาแบบธรรมเนียมและวัฒนธรรมองค์กรเป็นของตนเองมาแต่โบราณ การจัดระเบียบราชการกระทรวงฝ่ายทหารมีกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนเป็นการเฉพาะ ที่สำเร็จเด็ดขาดเคร่งครัดต่างจากราชการพลเรือน ทหารมีวินัยทหารเป็นหลักรองรับอำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาทั้งทางอาญาและการปกครอง มีระบบอาวุโสเป็นแบบที่มั่นคง พิจารณาได้จากปัจจัยดังต่อไปนี้

๓ ก-๑.๑ การจัดระเบียบราชการทหารสมัยโบราณ*

กองทัพมีบทบาทสำคัญยิ่งทางด้านการเมืองการปกครอง ตั้งแต่อาณาจักรไทยสมัยสุโขทัย (พ.ศ. ๑๗๑๘) ในยุคสร้างชาติ (State Building) ทำหน้าที่ป้องกันศัตรู คือ ขอมและปราบปรามไทยคณะอื่น เพื่อรวมเข้าในอาณาจักรสุโขทัย สุโขทัยใช้หลักการปกครองแบบพ่อปกครองลูก

---

* บันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับ คณะอนุกรรมาธิการการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

โดยถือเอาการทหารเป็นหลัก ชายไทยทุกคนต้องเป็นทหาร ผู้ไม่มีตำแหน่งบังคับบัญชาเป็น **"ไพร่"** ทั้งสิ้น ราชการทหารและราชการพลเรือนให้ทหารทำทั้งหมด เวลาปกติแบ่งทหารเป็นสองส่วน คือ ***ส่วนหนึ่ง***ทำหน้าที่ปราบปรามศัตรูของประเทศ เพื่อขยายอาณาเขตและปกป้องพระเจ้าแผ่นดิน เรียกว่า **"พลรบ"** อีกส่วนหนึ่งทำหน้าที่ราชการส่วนอื่นในเรือน (บ้านเมือง) เช่น ผู้ใหญ่บ้าน พนักงานวัง พนักงานบำรุงไร่นา ฯลฯ เรียก **"พลเรือน"** เมื่อเกิดศึกสงคราม การทหารทั้งสองส่วนก็จะสมทบกันเป็นกองทัพสุโขทัยทำการรบป้องกันราชอาณาจักร สมัยสุโขทัย ราชการทั้งหมดจึงเป็นทหารทำทั้งราชการทหารและราชการพลเรือน

สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. ๑๙๙๑-๒๐๓๔) ได้ทรงปฏิรูปการปกครองไทย กำหนดให้ทหารกับพลเรือนแยกกันเด็ดขาด โดยให้สมุหกลาโหมเป็นหัวหน้ารับผิดชอบราชการทหาร ตำแหน่งอัครเสนาบดี มีแม่ทัพใหญ่ประจำราชธานี และพระยามหานครอีก ๗ เมือง ได้แก่ พิษณุโลก ศรีสัชนาลัย นครราชสีมา นครศรีธรรมราช กำแพงเพชร ตระนาวศรี และทวาย เป็นรองแม่ทัพอยู่ในบังคับบัญชา และมีสมุหนายกเป็นอัครมหาเสนาบดี ดูแลรับผิดชอบงานฝ่ายพลเรือน มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาเสนาบดีกรมจตุสดมภ์ คือ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา ยุคนี้ราชการทหารและราชการพลเรือนจึงแยกกันเด็ดขาด ต่อมาเมื่อพระเทพราชาเสวยราชย์ต่อจากสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เนื่องจากมีฐานะเดิมเพียงเจ้ากรมคชบาล (กรมช้าง) จึงไม่เป็นที่ยอมรับของฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนบางส่วน พระเทพราชาจึงกำหนดรูปแบบโครงสร้างใหม่ โดยมอบพื้นที่ให้สมุหนายกรับผิดชอบการปกครองฝ่ายเหนือ ให้สมุหกลาโหมรับผิดชอบปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ หัวเมืองชายทะเลซึ่งมีการค้าขายติดต่อต่างประเทศให้ขึ้นกับเสนาบดีคลัง โดยให้รับผิดชอบทั้งกิจการทหารและกิจการพลเรือน ต่างฝ่ายจึงยุ่งอยู่กับภารกิจใหม่ที่ไม่เคยทำเกินกว่าจะคิดทำการใหญ่ กิจการทหารและกิจการพลเรือนจึงกลับมารวมกันเช่นสมัยสุโขทัยอีกครั้ง

สมัยรัตนโกสินทร์ ในพ.ศ. ๒๔๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ โดยให้บริหารราชการแผ่นดินในลักษณะรวมศูนย์ (Centralization) แบบยุโรปแบ่งกิจการบ้านเมืองเป็น ๑๒ กระทรวง กำหนดให้กิจการทหารทั้งปวงขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม มีเสนาบดีกระทรวงกลาโหม เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ปลัดทูลฉลอง (ปลัดกระทรวง) เป็นผู้ช่วย ทำให้เป็นการยุติบทบาทและอำนาจหน้าที่ของทหารในส่วนการปกครองบ้านเมืองโดยเด็ดขาด

กระทรวงกลาโหมสมัยใหม่คงมีแต่อำนาจหน้าที่ในการเตรียมและใช้กำลังทหาร การป้องกันประเทศ และการรักษาความมั่นคง เป็นกระทรวงที่เกี่ยวกับกิจการทหารโดยตรง มีภารกิจเกี่ยวกับการเตรียมและใช้กำลังทหารตามแผนปฏิบัติการทางทหารที่วางไว้เท่านั้น แต่จิตวิญญาณของทหารยังคงฝังแน่นในความเป็นผู้พิทักษ์ชาติ และความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรไม่เสื่อมคลาย

๓ ก-๑.๒ การปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ

คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ได้จัดตั้งขึ้นโดยวุฒิสภา เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาศึกษาแก้ปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐและเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติด้านความมั่นคงของรัฐให้มีประสิทธิผลและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลในปัจจุบัน โดยจากการศึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ พบปัญหาของการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบความมั่นคงจากในอดีตที่เป็นการป้องกันราชอาณาจักรโดยใช้กำลังทางทหาร ไปเป็นการใช้กำลังทางทหารที่ยึดโยงกับการมีภาคีผ่านทางองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้มีการทำสนธิสัญญาร่วมกันในหลายรูปแบบ ทำให้บทบาทของทหารเพื่อรักษาความมั่นคง ในภารกิจการป้องกันประเทศลดลงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และภายหลังสงครามเย็น ปัญหาความมั่นคงได้เปลี่ยนรูปแบบไปโดยมีความเกี่ยวข้องในหลายมิติ ทั้งมิติด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ฯลฯ และในระยะหลังความมั่นคงของประเทศได้ครอบคลุมถึงความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะปัจเจก ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการค้าเสรีด้วยโดยสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวสำหรับเรื่องดังกล่าวเป็นลำดับแรกคือกฎหมาย ในขณะที่กลไกต่างๆ ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวให้สอดคล้องกับกฎหมายที่บัญญัติขึ้น

จากการที่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้เดินทางไปประชุมหารือร่วมกับผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ ในประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง ปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติหน้าที่ แนวทางการแก้ไขปัญหา ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย จำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ณ กองบัญชาการกองทัพไทย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้[๒]

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

๑) <u>กองบัญชาการกองทัพไทยได้นำเสนอข้อมูลเบื้องต้น สรุปได้ดังนี้</u>

กองทัพไทยมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพไทยในการป้องกันราชอาณาจักรและการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม โดยมีกองบัญชาการกองทัพไทยทำหน้าที่ในการควบคุม อำนวยการ สั่งการ และกำกับดูแลการปฏิบัติการของเหล่าทัพ มีกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศทำหน้าที่ในการเตรียมกำลังและการใช้

---

[๒] บันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๒๒ วันอังคารที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๑ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ และกองบัญชาการกองทัพไทย

ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ

จากภารกิจที่ได้รับมอบดังกล่าวกองทัพไทยถือว่าการพิทักษ์รักษา ปกป้องและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง โดยได้ดำเนินการในเรื่องสำคัญ เช่น การจัดกำลังถวายความปลอดภัย และการจัดกิจกรรมเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ในทุกโอกาส

๒) <u>การเตรียมกำลัง</u>

กองทัพไทยได้มีการพัฒนาปรับปรุงให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพทั้งในด้านกำลังพล ยุทโธปกรณ์ การฝึกและศึกษาการพัฒนาหลักนิยม และการส่งกำลังบำรุงร่วม โดยมุ่งไปสู่การบริหารจัดการแบบบูรณาการ รวมทั้งได้จัดให้มีการฝึกทั้งภายในประเทศและการฝึกร่วมกับมิตรประเทศ เช่น การฝึกร่วมกองทัพไทย การฝึกคอบร้าโกลด์ (Cobra Gold) การฝึกปฏิบัติการเพื่อสันติภาพในรหัสการฝึกไอยรา การ์เดียน (Ayara Guardian) การฝึกร่วมผสมไทย - มาเลเซีย เป็นต้น เพื่อให้กองทัพมีความพร้อมและสามารถใช้กำลังในการปฏิบัติภารกิจในยามวิกฤติได้อย่างทันท่วงที และเพื่อให้การใช้กำลังในการปฏิบัติภารกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกองทัพไทยจึงได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการทางทหารขึ้น เพื่อปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง ทำหน้าที่ในการอำนวยการติดตามสถานการณ์ ควบคุม และสั่งการปฏิบัติ โดยคณะผู้บัญชาการทหาร ซึ่งประกอบด้วย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และเสนาธิการทหาร มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธานทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องการเตรียมกำลัง การสั่งการใช้กำลัง การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม ตลอดจนรับผิดชอบในการควบคุม อำนวยการยุทธ์ในภาพรวม รวมทั้งควบคุมบังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นตามแผนป้องกันประเทศ

๓) <u>การป้องกันราชอาณาจักร</u>

กองทัพไทยได้จัดและวางกำลังเพื่อป้องกันชายแดนทางบก พื้นที่ทางทะเล และป้องกันภัยทางอากาศตั้งแต่ในยามปกติ และพร้อมที่จะปฏิบัติการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยคุกคามที่เกิดขึ้นเพื่อป้องกันเอกราช อธิปไตย และผลประโยชน์ของชาติ พร้อมทั้งได้ปรับปรุงการจัดหน่วยกำลังรบ แผน คำสั่ง และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์เพื่อให้ปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในการเสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ กองทัพไทยได้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้นำทางทหารระดับสูงเพื่อกระชับความสัมพันธ์ รวมทั้งใช้การทูตโดยฝ่ายทหารที่มีสำนักงานอยู่ในหลายประเทศเพื่อสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกัน

สำหรับการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่กองทัพไทยได้ดำเนินการมาโดยตลอด รวมทั้งสิ้น ๑๖ ภารกิจ ปัจจุบันกำลังดำเนินการอยู่ ๒ ภารกิจ คือ การรักษาสันติภาพ

ผสมสหประชาชาติสหภาพแอฟริกาในดาฟูร์ โดยกองกำลังเฉพาะกิจ ๙๘๐ ไทย – ดาฟูร์ ผลัดที่ ๒ ได้เข้าปฏิบัติภารกิจตั้งแต่วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ และการจัดผู้สังเกตการณ์ทางทหารในภารกิจรักษาสันติภาพในสาธารณรัฐอินเดียและสาธารณรัฐอิสลามปากีสถาน ซึ่งเข้าปฏิบัติภารกิจตั้งแต่วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๕ นอกจากนี้ กองทัพไทยยังได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลให้จัดหมู่เรือปราบปรามโจรสลัดในอ่าวเอเดนชายฝั่งสาธารณรัฐโซมาเลีย โดยเข้าปฏิบัติภารกิจแล้วจำนวน ๒ ชุด ซึ่งภารกิจที่กองทัพดำเนินการเป็นที่ยอมรับและชื่นชมของนานาชาติ จนนำไปสู่การไว้เนื้อเชื่อใจและการเป็นประชาคมอาเซียนที่เข้มแข็ง

นอกจากปฏิบัติการทางทหารแล้ว กองทัพไทยได้สนับสนุนการแก้ไขปัญหาความมั่นคงด้านอื่นๆ ของรัฐบาล โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการต่างๆ เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร คณะกรรมการปฏิบัติการจิตวิทยาแห่งชาติ กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

สำหรับการต่อต้านการก่อการร้ายสากลนั้น คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล (นอก.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพ เป็นกรรมการ รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล มีคณะอนุกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากลซึ่งมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธาน ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการพิจารณากำหนดนโยบายหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมีศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล กองบัญชาการกองทัพไทย เป็นหน่วยปฏิบัติหลักภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของ นอก. ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและรัฐบาลได้กำหนดเป็นวาระแห่งชาตินั้น ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารแผนยุทธศาสตร์ด้านการสกัดกั้นยาเสพติด ซึ่งมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธาน และคณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน โดยมีเสนาธิการทหารเป็นประธาน นอกจากนั้น ยังมีศูนย์อำนวยการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด กองทัพไทยและเหล่าทัพ รับผิดชอบในการวางแผนและอำนวยการ โดยมีกองกำลังป้องกันชายแดนเป็นหน่วยปฏิบัติหลัก

ส่วนการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองทัพไทยได้จัดกำลังพลและยุทโธปกรณ์สนับสนุนการปฏิบัติให้กับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง

๔) <u>การพัฒนาประเทศ</u>

กองทัพไทยได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและความมั่นคงขึ้น เพื่อบูรณาการการดำเนินงานที่เกี่ยวกับโครงการพระราชดำริและโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงของเหล่าทัพและตำรวจตระเวนชายแดน ตลอดจนได้จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้น้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำและฟื้นฟูสภาพป่า พร้อมทั้งนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ไปส่งเสริมให้ประชาชนดำเนินการในพื้นที่ อีกทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนประเทศเพื่อนบ้านเมื่อเกิดภัยพิบัติตามพระราชดำริของสมเด็จพระเทพพระรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โดยมีโครงการจัดสร้างโรงเรียนที่สามารถใช้เป็นที่หลบภัยพระราชทานให้แก่ชาวเมียนมาร์ที่ประสบภัยพิบัติในพื้นที่บ้านเกะดงกะนิ เมืองโบกาเลย์ ภาคอิระวดี สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า

การช่วยเหลือประชาชนและการบรรเทาสาธารณภัย ได้มีการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของกองทัพไทยและเหล่าทัพเพื่อดำเนินการช่วยเหลือประชาชน โดยให้พร้อมปฏิบัติหน้าที่ได้ทันทีที่เกิดภัย และจะดำเนินการต่อเนื่องจนถึงขั้นฟื้นฟูให้ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข นอกจากนี้ ยังมีการฝึกการบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งมีการจัดหาเครื่องมือพิเศษเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและมุ่งไปสู่การเป็นศูนย์กลางของการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัยของอาเซียน

๕) <u>การพัฒนากองทัพไทยในอนาคต</u>

จากสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้กองทัพไทยต้องมีการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้งโดยได้มีการพัฒนาระบบควบคุมบังคับบัญชาของกองทัพไทยให้ก้าวไปสู่การปฏิบัติการที่ใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลาง (Network Centric Operation) เพื่อให้มองภาพสนามรบและสามารถควบคุม ตกลงใจ และสั่งการในการปฏิบัติการร่วมได้ในทุกมิติอย่างทันเวลา พร้อมทั้งจัดหายุทโธปกรณ์ที่ทันสมัย เพื่อรองรับภัยคุกคามและเสริมสร้างศักยภาพทางทหารให้ทัดเทียมกับอารยประเทศในการเผชิญกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในทุกรูปแบบ ตามที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านความมั่นคงแห่งรัฐ ๕ ประการ อันได้แก่

(๑) การเทิดทูนและพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์

(๒) การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของกองทัพและระบบป้องกันประเทศ

(๓) การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

(๔) การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

(๕) การเร่งแก้ไขปัญหายาเสพติด อาชญากรรมการค้ามนุษย์ การหลบหนีเข้าเมือง และปัญหาแรงงานต่างด้าว

กองทัพไทยได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง และเพื่อเป็นการเน้นย้ำให้ทุกหน่วยสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาล ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจึงได้เร่งรัดให้หน่วยต่างๆ ดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว นอกจากนี้ ได้สั่งการให้ทุกหน่วยน้อมนำและเร่งรัดตอบสนองงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริอย่างเต็มกำลังความสามารถ

บทสรุป กองทัพไทยมีความพร้อมในการปกป้องสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และประชาชน รวมทั้งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และจะเสริมสร้างความเข้มแข็งเพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดความมั่นคงของรัฐสืบไป

๓ ก-๑.๓ การบังคับใช้กฎหมายด้านการรักษาความมั่นคง

จากปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นขณะนี้เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน โดยหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ องค์กรระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทในการกำหนดความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกมากขึ้น ส่งผลให้มีการทำสนธิสัญญาร่วมกันในหลายรูปแบบ ทำให้บทบาทของทหารเพื่อรักษาความมั่นคงในภารกิจการป้องกันประเทศลดลง โดยปรับเป็นการใช้การเมืองระหว่างประเทศเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ

หลังยุติสงครามเย็นปัญหาความมั่นคงได้เปลี่ยนรูปแบบไป สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในการจัดระเบียบโลกใหม่ โดยให้ความสำคัญในเรื่องประชาธิปไตย การค้าเสรี และสิทธิมนุษยชน ประเด็นความมั่นคงได้ขยายไปถึงความมั่นคงของมนุษย์ ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมมองว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในบางส่วนทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการก่อการร้ายจากกลุ่มคนที่ไม่สามารถเรียกร้อง หรือต่อสู้กับเจ้าหน้าที่รัฐในรูปแบบต่างๆ ซึ่ง ประเทศไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านได้มีการจัดทำนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติเพื่อเตรียมรับภัยคุกคามในเรื่องการใช้กำลังอย่างเปิดเผย การก่อการร้าย และสาธารณภัย นอกจากนี้ ยังมีการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ๔ ฉบับ ดังนี้[๓]

๑) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑

๒) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

๓) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

๔) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

กิจการทหารปัจจุบันถือว่าเริ่มขึ้นตั้งแต่มีการตั้งกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๔๓๕ การจัดระเบียบราชการกระทรวงฝ่ายทหาร บางครั้งก็เรียกว่าการจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร บางครั้งก็เรียกว่าจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม สุดแต่จะมีการตรากฎหมายหรือมีประกาศกำหนด ซึ่งปรากฏตามลำดับดังต่อไปนี้

๑) ประกาศจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๔๗๕ ประกาศโดยคณะราษฎร์วางหลักเกณฑ์การบริหารราชการทหารของกระทรวงกลาโหมเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้เจ้ากระทรวงเป็นชั้นเสนาบดี มีอำนาจ กำหนดอัตรา ชั้นยศ ตำแหน่ง และการสั่งบรรจุนายทหารตามอัตราใหม่

๒) พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ยกเลิกประกาศ และที่แก้ไขเพิ่มเติมอีก ๓ ฉบับพระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร

---

[๓] บันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๒๐ วันจันทร์ที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

พุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกาศใช้ ๑๑ เมษายน ๒๔๗๗ กำหนดให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพสยามลงนามในกฎหมายเป็นฉบับแรก

๓) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ยกเลิกประกาศที่บังคับต่อมา ๑๔ ปี โดยมีการแก้ไขปรับปรุง ๖ ครั้ง

๔) พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๔๙๑ ยกเลิกพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้มีสภากลาโหม เป็นสภาที่ปรึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อประสานการปฏิบัติระหว่างการเมืองกับการทหาร (กันชน)

๕) พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๐ กำหนดให้การแต่งตั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุด รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ เป็นพระราชอำนาจสุดแต่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ

๖) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ ใช้บังคับต่อมาจนถึงแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน รวม ๔๘ ปี

จะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงฝ่ายทหาร ทั้ง ๗ ฉบับข้างต้น ได้วางรากฐานในการแยกการบริหารจัดการกระทรวงฝ่ายทหาร (กลาโหม) ไว้ชัดเจนต่างจากกระทรวงพลเรือน โดยมีประวัติความเป็นมา ภารกิจ โครงสร้างและแบบธรรมเนียมแตกต่างเป็นการเฉพาะ

๓ ก-๑.๓.๑ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยแก้ไขปรับปรุงจากฉบับปี ๒๕๐๓ ซึ่งถูกยกร่างโดยคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ของกองบัญชาการทหารสูงสุด และได้เสนอต่อสภากลาโหม คณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาแก้ไขตามลำดับ ซึ่งปรากฏการยืนยันและแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญ กล่าวคือ

๑) <u>ยืนยันหลักการเดิม</u> ด้วยการคงมี “สภากลาโหม” ไว้เป็นสภาที่ปรึกษาเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หรือสั่งการเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงโดยเบ็ดเสร็จได้ ตามเจตนารมณ์ที่อดีตผู้บังคับบัญชาทหารกำหนดไว้ตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๔๙๑ สภากลาโหม ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงในอัตราจอมพลจากทุกส่วนราชการและผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ในด้านการทหาร ความมั่นคง กฎหมาย ฯลฯ อีกจำนวนไม่เกิน ๓ คน รวม ๔๓-๔๕ คน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องนโยบายการทหาร นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม งบประมาณการทหารและการแบ่งสรรงบประมาณ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร และเรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีฯ กำหนดให้เสนอสภากลาโหมพิจารณา ก่อนการดำเนินการโดยรัฐมนตรี ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามมติสภากลาโหม

ปัจจุบันหลักการและการปฏิบัติของสภากลาโหมยังสมประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วยดีตลอดมา

๒) มีข้อกำหนดใหม่ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนรวม ๓ ประการ กล่าวคือ

(๑) มาตรา ๗ กำหนดให้การบริหารราชการกระทรวงกลาโหมต้องดำเนินการตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ เพื่อให้ราชการกระทรวงกลาโหม เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งทุกกระทรวงต้องถือปฏิบัติ

(๒) วางหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง โยกย้ายนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมและกองทัพไทย ซึ่งหมายรวมถึงกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ โดยกำหนดว่า มาตรา ๒๕ การบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมายและตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

(๓) กำหนดให้มี “คณะผู้บัญชาการทหาร” มีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องการเตรียมและใช้กำลังทหาร รวมถึงการควบคุมและอำนวยการยุทธในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมกองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่ตั้งขึ้นในสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง โดยบัญญัติว่า มาตรา ๔๗ ให้มี “คณะผู้บัญชาการทหาร” ประกอบด้วยผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และเสนาธิการทหาร โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นประธานคณะผู้บัญชาการทหาร มีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องการเตรียมกำลัง การสั่งการใช้กำลัง การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม ตลอดจนรับผิดชอบในการควบคุมอำนวยการยุทธในภาพรวม รวมทั้งควบคุมบังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่มีสถานการณ์ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ

การควบคุมอำนวยการยุทธและการควบคุมบังคับบัญชากองกำลังเฉพาะกิจร่วมที่จัดตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับ แผนและคำสั่งปฏิบัติการทางทหารที่กระทรวงกลาโหมกำหนด”

สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้ดำเนินการภายในกรอบนโยบายของรัฐบาลและตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมอบหมายมาโดยตลอด โดยเฉพาะนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ มีหลักการสำคัญอยู่ในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๓ โดยหน่วยทหารมีภารกิจในการป้องกันและพัฒนาประเทศ สิ่งสำคัญที่จะต้องมี คือ ความเป็นเอกภาพ การมีระเบียบวินัย และการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจในการปรับย้ายนายทหารได้ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับย้ายนายทหารไว้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้เชิญปลัดกระทรวงกลาโหมเข้าร่วมประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ พิจารณาในรายมาตราที่เป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑) การกำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนกลาโหมตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ

มาตรา ๖ กำหนดให้ข้าราชการกระทรวงกลาโหมประกอบด้วยข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนกลาโหม

ข้อมูลที่ได้รับ

การจัดให้มีข้าราชการพลเรือนกลาโหมอยู่ระหว่างการดำเนินการ ซึ่งการมีข้าราชการประเภทดังกล่าวจะทำให้ข้าราชการในกระทรวงกลาโหมในสายงานสนับสนุนสามารถเจริญเติบโตในหน้าที่ราชการได้โดยไม่ต้องรอการปรับเลื่อนยศ และทำให้ข้าราชการทหารมีจำนวนลดลง รวมถึงมีความเป็นมืออาชีพ (Professional) มากขึ้น จึงควรเร่งรัดดำเนินการโดยเร็ว พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ ได้กำหนดนิยามศัพท์ “ข้าราชการพลเรือนกลาโหม” ไว้ แต่ในปัจจุบันข้าราชการดังกล่าวยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากข้าราชการที่สังกัดกระทรวงกลาโหมในปัจจุบันเกรงว่าจะได้รับผลกระทบจากการมีตำแหน่งข้างต้น แต่อย่างไรก็ดี ในขณะนี้กระทรวงกลาโหมได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติเพื่อรองรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนกลาโหมขึ้น ซึ่งได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วประมาณร้อยละ ๘๐ รวมทั้งได้มีความพยายามที่จะสร้างความเข้าใจให้แก่ข้าราชการที่สังกัดกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน ให้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีข้าราชการตำแหน่งดังกล่าว

โดยเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเห็นชอบแผนจัดทำอัตรากำลังข้าราชการพลเรือนกลาโหม โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ กำหนดกลุ่มลักษณะงานข้าราชการพลเรือนกลาโหม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นไปตามแบบของการกำหนดกลุ่มข้าราชการพลเรือน

ขั้นตอนที่ ๒ กำหนดหน่วยงานที่จำเป็นต้องมีข้าราชการพลเรือนกลาโหม

ขั้นตอนที่ ๓ จัดทำอัตรากำลัง

ขั้นตอนที่ ๔ จัดทำระบบบริหารจัดการกำลังพล

ขั้นตอนที่ ๕ จัดทำเงินเดือนและค่าตอบแทน

ขั้นตอนที่ ๖ กำหนดหน่วยนำร่อง

ขั้นตอนที่ ๗ ประเมินข้อบกพร่องเพื่อทำให้การปฏิบัติงานทุกส่วนสอดคล้องกับภารกิจ

ขั้นตอนที่ ๘ จัดทำกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่างๆมีการบูรณาการและจัดทำพระราชกฤษฎีการองรับ

ต่อมาปลัดกระทรวงกลาโหมได้มีคำสั่งเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา ๔ คณะเพื่อดำเนินการ ดังนี้

คณะที่ ๑ รับผิดชอบขั้นตอนที่ ๑ โดยมีสำนักนโยบายและแผนกลาโหมเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

คณะที่ ๒ รับผิดชอบการจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและการบริหารจัดการ โดยมีกรมเสมียนตราเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

คณะที่ ๓ รับผิดชอบการจัดทำเงินค่าตอบแทน โดยมีกรมเสมียนตราเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

คณะที่ ๔ รับผิดชอบการทดสอบหน่วยนำร่องโดยมีกรมเสมียนตราเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

ผลการดำเนินการได้ข้อยุติว่า ควรดำเนินการในเรื่องดังกล่าวต่อไป ซึ่งจะมีการเร่งบัญญัติพระราชกฤษฎีกาและกำหนดโครงสร้างที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ปลัดกระทรวงกลาโหมได้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการเพื่อบูรณาการการทำงานของคณะกรรมการทั้ง ๔ คณะ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ในวันที่ ๑๘ – ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว มีการจัดทำร่างอัตรากำลังของข้าราชการในกระทรวงกลาโหมโดยเห็นว่าควรมีข้าราชการทหารร้อยละ ๖๐ และมีข้าราชการพลเรือนกลาโหมร้อยละ ๔๐

ทั้งนี้ แผนปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ จะมีการปรับเรื่อยๆ เพื่อให้กระทรวงมีขนาดกะทัดรัด

<u>ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

กรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีข้าราชการทหารเป็นจำนวนมาก เนื่องจากข้าราชการในกระทรวงกลาโหมทั้งหมดถือเป็นข้าราชการทหาร ซึ่งไม่สอดคล้องกับจำนวนกำลังรบที่มีอยู่จริง ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนกลาโหม จึงน่าจะเป็นผลดีในแง่ของความสอดคล้องของจำนวนข้าราชการทหารกับกำลังรบ และยังเป็นการส่งเสริมสายงานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ ให้สามารถเลื่อนสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานของตนได้ ดังนั้น การกำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนกลาโหมอาจเป็นผลดีในแง่ของการทำให้ข้าราชการกระทรวงกลาโหมในสายงานสนับสนุนสามารถเจริญเติบโตในหน้าที่ราชการได้โดยไม่ต้องรอการปรับเลื่อนยศ และทำให้ข้าราชการทหารมีจำนวนลดลง

๒) การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑

เนื่องจากตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ได้กำหนดให้กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฯ ดังนั้น กระทรวงกลาโหมจึงกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตรา ๗ ซึ่งกำหนดให้การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เว้นแต่ในกรณีใดที่มีความจำเป็น อาจกำหนดวิธีปฏิบัติราชการให้สอดคล้อง

และเหมาะสมกับการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหมเป็นการเฉพาะสำหรับกรณีนั้นได้ โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข้อมูลที่ได้รับ

สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมสามารถปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวได้ในทุกกรณี จึงไม่มีการบัญญัติพระราชกฤษฎีกายกเว้นไว้แต่อย่างใด ดังนั้น กองทัพไทยและเหล่าทัพมีกรณีใดที่ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีต้องเสนอต่อกระทรวงกลาโหม เพื่อจัดทำพระราชกฤษฎีกายกเว้นการปฏิบัติในเรื่องนั้น อย่างไรก็ดี กรมพระธรรมนูญได้มีหนังสือสอบถามไปยังหน่วยต่างๆ ในกระทรวงกลาโหมว่า มีข้อขัดข้องที่ไม่สามารถนำหลักการดังกล่าวมาใช้หรือไม่ ประการใด ซึ่งถ้าหากว่าไม่มีหน่วยงานใดมีข้อขัดข้อง ก็น่าจะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องยกร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารราชการกระทรวงกลาโหม

ในปัจจุบันกระทรวงกลาโหมได้นำเอาหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารราชการทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เช่น นำมากำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการสั่งการและการมอบอำนาจ การเปิดเผยข้อมูลทางราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งการจัดทำ “ธรรมาภิบาลกระทรวงกลาโหม” เพื่อรองรับหลักการดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งจากผลการตรวจประเมินตามคำรับรองการปฏิบัติราชการในปีที่ผ่านมา กระทรวงกลาโหมเป็นส่วนราชการที่มีผลการประเมินอยู่ในลำดับแรกๆ เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่นๆ ทั่วประเทศ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลการประเมินในภาพรวมในระดับ ๔.๗๕ ถือเป็นลำดับที่ ๑ ใน ๒๐ กระทรวง และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้คัดเลือกหน่วยราชการระดับกรมทั่วประเทศ ที่มีผลการพัฒนาระดับคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ที่ดำเนินการในห้วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๓ ที่มีค่าเฉลี่ยระดับ ๔.๖๕ ขึ้นไป ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมสามารถผ่านเกณฑ์การตรวจประเมินจากผู้ตรวจประเมินภายนอกได้ และจะเข้ารับการประเมินในระดับสูงเพื่อเข้าไปเป็นหน่วยงานที่มีผลการประเมินสูงลำดับ ๑ - ๔ ของประเทศต่อไป

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

เหตุผลในการบัญญัติมาตรา ๗ เนื่องจากตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ได้กำหนดให้กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ ดังนั้น กระทรวงกลาโหมจึงกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตรา ๗ เพื่อพัฒนาการบริหารและการดำเนินการของหน่วยงานให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นไปตามหลักการข้างต้น และน่ายินดีที่มีการใช้เต็มรูปแบบในการปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน นอกจากนี้ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดมาก การกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงไม่น่าจะครอบคลุม จึงสมควรมีการออกหลักเกณฑ์หรือระเบียบกระทรวงกลาโหมเพื่อรองรับ

เป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีการนำหลักการข้างต้นมาใช้ในการบริหารราชการกระทรวงกลาโหมอย่างแท้จริง รวมทั้งควรมีการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมของกระทรวงกลาโหมให้ชัดเจนว่ามาตรฐานจริยธรรมของกระทรวงกลาโหมประกอบด้วยอะไรบ้าง และการฝ่าฝืนจริยธรรมที่ร้ายแรงมีลักษณะอย่างไร และจะมีผลต่อข้าราชการผู้ฝ่าฝืนอย่างไร

๓) กรณีการกำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามจลาจลตามมาตรา ๘ (๑)

ข้อมูลที่ได้รับ

ในอดีตการกำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามจลาจลถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา จากนั้นได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่งในข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการใช้กำลังทหาร การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ จึงเห็นได้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันกระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ในการปราบจลาจลมาโดยตลอด โดยในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการกำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ปราบจลาจลโดยต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตในการปราบจลาจลอยู่ ๒ ประการ คือ จะต้องกระทำโดยหน่วยทหารที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการปราบจลาจลโดยเฉพาะ และอุปกรณ์ที่ใช้จะต้องเป็นอุปกรณ์ที่มีความเหมาะสม ซึ่งหลังจากนั้น กองบัญชาการกองทัพไทยจึงได้ฝึกกำลังทหารเป็นประจำ จัดซื้ออุปกรณ์ที่เหมาะสม และกำหนดกฎเกณฑ์ในการปราบจลาจลไว้โดยเฉพาะ เพื่อรองรับสถานการณ์ความวุ่นวายที่อาจจะเกิดขึ้น

๔) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามตามมาตรา ๘ (๕)

ข้อมูลที่ได้รับ

สำหรับปฏิบัติการอื่นที่เป็นปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามตามมาตรา ๘ (๕) นั้น กองบัญชาการกองทัพไทยได้จัดทำร่างยุทธศาสตร์กลาโหมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา ก่อนเสนอต่อสภากลาโหมต่อไป ทั้งนี้ มาตรา ๘ (๕) กำหนดให้กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งในอดีตการปฏิบัติการอื่นที่เป็นปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น เมื่อปี ๒๕๕๑ กองบัญชาการกองทัพไทย ได้เสนอต่อกระทรวงกลาโหมและจัดทำเป็นสมุดปกขาว (white paper) แล้ว แต่ยังไม่ได้ดำเนินการเสนอขอให้เป็นมติคณะรัฐมนตรีหรือตราเป็นกฎหมาย ทำให้สามารถเสนอแผนงานเพื่อขออนุมัติงบประมาณในการดำเนินการได้ จึงควรเร่งรัดดำเนินการ เนื่องจากเป็นผลดีต่อการเตรียมความพร้อมแห่งชาติในหลายส่วน

๕) การพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อมูลที่ได้รับ

การพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้นแล้วเสนอคณะกรรมการตามวรรคสามพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงกลาโหมกำหนด กล่าวคือ ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เจ้ากรมเสมียนตราเป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของส่วนราชการตามวรรคสองและระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวง และส่วนราชการในกองทัพไทย

ทั้งนี้ กระทรวงกลาโหมได้ตราข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการและระเบียบการประชุมขึ้นรองรับการปฏิบัติ

อนึ่ง ในชั้นการยกร่างไม่ได้กำหนดประเด็นนี้ไว้ แต่ได้ถูกเพิ่มเติมเข้ามาในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งกระทรวงกลาโหมได้ออกข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อรองรับประเด็นดังกล่าวแล้ว โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ องค์ประกอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติการพิจารณาแต่งตั้งจะประกอบไปด้วยคณะกรรมการ ๒ คณะ คือคณะกรรมการของส่วนราชการและคณะกรรมการของกระทรวงกลาโหม โดยกระทรวงกลาโหมจะเป็นหน่วยกำหนดนโยบายในการคัดเลือก จากนั้นคณะกรรมการของส่วนราชการจะคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะได้เลื่อนตำแหน่งเสนอให้คณะกรรมการของกระทรวงกลาโหมพิจารณาคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ความรับผิดชอบในเรื่องนี้จึงอยู่ที่คณะกรรมการทั้ง ๒ คณะดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ประเด็นการปรับย้ายนายทหารไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใด เนื่องจาก มีการบูรณาการและการประชุมปรึกษาหารือระหว่างคณะกรรมการทั้ง ๗ ท่าน อยู่เป็นประจำ โดยมีการประสานสัมพันธ์กันในการประชุมสภากลาโหมที่จะประชุมอย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง ประกอบกับการปรับย้ายในแต่ละระดับมีคณะกรรมการพิจารณา ซึ่งส่วนใหญ่คณะกรรมการในระดับที่สูงกว่าจะพิจารณาเห็นชอบตามที่หน่วยรองเสนอ อาจจะมีบ้างในบางกรณีที่มีความเห็นต่าง จึงทำให้การปรับย้ายเป็นไปตามความเหมาะสม ในอดีตรัฐมนตรีทุกสมัยใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ ในการจัดระเบียบราชการซึ่งไม่ได้บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งทหารชั้นนายพลไว้ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาเสนอแผนการ

ปรับย้ายเข้ามาก็จะสามารถแก้ไขปรับเปลี่ยนได้โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงหรือฝ่ายการเมือง (นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี) เพราะไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฉบับปัจจุบันใช้บังคับจึงมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแต่งตั้งทหารชั้นนายพล ซึ่งในมาตรา ๒๕ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถเลือกแต่งตั้งคนที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์เฉพาะด้านให้ดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกับภารกิจหรืองานที่ได้รับมอบหมายได้ จึงเป็นการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายมีความโปร่งใสขึ้น นอกจากนี้ กระทรวงกลาโหมได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลในข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

การสงวนสิทธิตามมาตรา ๒๕ เพื่อเป็นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการโยกย้ายนายทหารชั้นนายพลของกองทัพและสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม เพื่อรักษาดุลยภาพด้านกำลังพล ศักยภาพ และขีดความสามารถของกองทัพในสายตาของข้าราชการประจำ (ทหาร) และผู้บังคับบัญชากองทัพ แต่ก็เป็นปัญหาทางด้านการบริหารราชการกระทรวงกลาโหมที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในฐานะเจ้ากระทรวงต้องรับผิดชอบ รวมทั้งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ที่ถูกทอนอำนาจโดยกฎหมาย การแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายนี้ จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายอำนาจการบริหารรัฐ ความรอบคอบในการใช้ดุลพินิจบนพื้นฐานของที่มาทางประวัติศาสตร์ พื้นฐานความมั่นคงด้านการทหารแห่งรัฐและเสถียรภาพของรัฐบาล ท่ามกลางกระแสการเมืองการทหารแบบไทยๆ และกระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ของโลก ในเรื่องการปฏิรูปการบริหารงานเพื่อความมั่นคง (Security Sector Reform : SSR) และการนำระบบธรรมาภิบาลในกิจการความมั่นคง (Security Sector Governance : SSG) มาใช้ซึ่งก้าวไปถึงขั้นให้พลเรือนเป็นผู้ควบคุมการบริหารจัดการหน่วยความมั่นคง (Civilian Control) เพื่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การมีประสิทธิผลและคุ้มค่า ความรับผิดชอบในผลของการกระทำ และการพิทักษ์ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ในโลกที่ทหารมิได้มีภารกิจในการรบอย่างเดียว แต่มีการปฏิบัติการทางทหารอื่นนอกเหนือจากสงคราม (Military Operation Other Than War : MOOTW) อีกมาก

จะเห็นได้ว่า หลักการในมาตรา ๒๕ เป็นหลักการใหม่ที่เพิ่งบัญญัติในพระราชบัญญัติฯ นี้ โดยมีเจตนารมณ์มิให้ทางด้านการเมืองใช้อำนาจเด็ดขาดในการเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของหน่วยทหารทั้งสองหน่วยข้างต้น แต่ต้องเป็นไปตามมติคณะกรรมการตามจะตกลงกัน ทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงผู้รับผิดชอบการบริหารราชการกระทรวงกลาโหมและนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

๖) การทำงานของสภากลาโหมตามมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ

ข้อมูลที่ได้รับ

ตามมาตรา ๔๓ ในการดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องดังต่อไปนี้ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม

(๑) นโยบายการทหาร

(๒) นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร

(๓) นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม

(๔) การพิจารณางบประมาณการทหารและการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม

(๕) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร

(๖) เรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม

กระทรวงกลาโหมทำงานโดยยึดเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ กล่าวคือ จะต้องทำให้กองทัพเข้มแข็ง สามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้ โดยมีหลักนิยมคือ มีวินัย รักองค์กร เชื่อฟังผู้บังคับบัญชา และทำงานเป็นทีม เน้นการบริหารราชการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การที่มาตรา ๔๓ กำหนดให้มีสภากลาโหมซึ่งมีผู้บัญชาการในแต่ละเหล่าทัพเข้ามาอยู่ในสภากลาโหม จะทำให้กองทัพเข้มแข็งซึ่งจะเป็นผลดีต่อประ.ทศ

ตามมาตรา ๔๓ ในการพิจารณางบประมาณทหารของสภากลาโหม ซึ่งส่วนใหญ่สภากลาโหมจะเห็นชอบตามที่เหล่าทัพเสนอ

ในส่วนของมาตรา ๔๖ ได้กำหนดให้มติของสภากลาโหมให้ส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงกลาโหมถือปฏิบัติ ทั้งนี้พบว่าส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงกลาโหมมีการปฏิบัติตามมติของสภากลาโหม แต่อาจจะยังไม่ชัดเจนในบางกรณี เช่น กรณีอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ซึ่งแต่ละหน่วยจะต้องพิจารณาถึงที่มาและความจำเป็นที่แตกต่างกันไป

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

๑) ในทางปฏิบัติจะมีข้าราชการทหารที่ดูแลเกี่ยวกับกฎ ระเบียบทำหน้าที่ในการกลั่นกรองเรื่อง ก่อนเสนอให้สภากลาโหมซึ่งประกอบด้วยผู้บัญชาการเหล่าทัพและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพิจารณาถกแถลงอีกครั้งหนึ่ง จึงทำให้การทำงานของสภากลาโหมเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามมาตรา ๗ ค่อนข้างจะสมบูรณ์

๒) ทหารมีงบประจำร้อยละ ๗๐ และงบลงทุนร้อยละ ๑๕ – ๒๐ ดังนั้น กระทรวงกลาโหมจึงควรพิจารณาหาแนวทางในการทำให้กองทัพมีรายได้นอกเหนือจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณที่มีไปใช้ในกิจการต่างๆ ได้ เช่น รายได้จากการขายอุตสาหกรรมทหาร เป็นต้น

๗) บทบาทของหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กรมสรรพกำลังกลาโหม และกรมแผนที่ทหาร ในโครงสร้างของกระทรวงกลาโหมในการแก้ไขสถานการณ์วิกฤตของชาติ

ข้อมูลที่ได้รับ

หน่วยบัญชาการทหารพัฒนาและกรมแผนที่ทหาร เป็นหน่วยงานในสังกัดกองบัญชาการกองทัพไทย ส่วนกรมสรรพกำลังกลาโหม เป็นหน่วยสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ทั้งนี้ ในการเกิดอุทกภัยที่ผ่านมา หน่วยราชการแต่ละหน่วยมีข้อมูลเป็นจำนวนมาก แต่การแก้ไขปัญหาเป็นไปในลักษณะแยกปฏิบัติ ขาดการบูรณาการร่วมกัน โดยในส่วนของกรมสรรพกำลังกลาโหมถือว่ามีข้อมูลต่างๆ ครบถ้วน แต่ไม่ได้นำข้อมูลที่มีในระบบการระดมสรรพกำลังทั้งหมดมาใช้ ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงกลาโหมได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยขึ้นในหน่วยทหาร นอกจากนั้น หน่วยต่างๆ ยังมีบทบาทที่แตกต่างกัน อาทิ กรมสรรพกำลังกลาโหมมีการเชิญข้าราชการพลเรือนและภาคเอกชน เข้ามาร่วมการฝึกเป็นประจำในทุกปี แต่ในขณะนี้มีกฎหมายหลายฉบับเข้ามาเกี่ยวข้องกับกรณีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในส่วนของกระทรวงกลาโหมอยู่ระหว่างการเร่งรัดจัดทำแผนเพื่อเสนอต่อสภากลาโหมเพื่อพิจารณา

นอกจากนี้ จากการที่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้เดินทางไปประชุมหารือร่วมกับคณะผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศ กรรมาธิการวิสามัญฯ มีข้อสังเกตและประเด็นแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

๑) ความร่วมมือระหว่างประเทศและการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่มีความสำคัญโดยเฉพาะความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งกองทัพเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการสร้างความสัมพันธ์ทางการทหารกับต่างประเทศได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ดี ประเทศไทยควรเร่งสร้างความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ ๕ ประเทศ ในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีสิทธิในการใช้อำนาจ Veto เพื่อให้ประเทศไทยมีมิตรประเทศที่สามารถใช้อำนาจ Veto ช่วยเหลือเมื่อมีความจำเป็นได้

๒) การที่ประเทศไทยเปิดโอกาสให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเข้ามาสังเกตการณ์ในการฝึกคอบร้าโกลด์กับสหรัฐอเมริกา น่าจะเป็นผลดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากจะทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนลดความหวาดระแวงลงได้

๓) กองทัพและการเมืองมีมิติมุมมองที่ต่างกัน ทหารจะมีมุมมองแบบตรงไปตรงมา ในทางตรงกันข้ามการเมืองจะมีมุมมองเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเป็นสำคัญ ดังนั้น การที่การเมืองมีอำนาจในการสั่งกองทัพอาจทำให้กองทัพเกิดความเสียหายได้ ดังนั้น หน่วยทหารจึงควรมีตัวแทนที่มีอุดมการณ์เข้าไปมีบทบาทในเวทีการเมือง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกองทัพและรักษาความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งกระตุ้นให้รัฐบาลทำในสิ่งที่ถูกต้อง

๔) วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติมาโดยตลอด แต่ไม่สามารถนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวมาชี้นำให้ฝ่ายการเมืองนำไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ดี กองทัพควรศึกษายุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวและนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากกองทัพเป็นองค์กรที่มีลักษณะถาวรและยังคงอยู่คู่ประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

๕) ปัจจุบันผลงานของกองทัพคือการช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติ แต่สิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญหลังจากนั้นคือ การให้ความเป็นธรรมและการเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ประเทศไทยมีดาวเทียมที่มีประสิทธิภาพในการทำงานดีเยี่ยม ดังนั้น หากมีการนำระบบดาวเทียมถ่ายภาพเข้ามาช่วยในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศอย่างมาก แม้ว่าการดูแลทรัพยากรธรรมชาตินั้น ไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของหน่วยทหาร ดังนั้น หน่วยทหารจึงไม่สามารถดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบในเรื่องดังกล่าวได้ อย่างไรก็ดี รัฐบาลควรมีการกระตุ้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้คงอยู่เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในชาติต่อไป

๖) ในปัจจุบันมีการล่วงละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์และบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือของกองทัพโดยบุคคลบางกลุ่ม โดยเฉพาะการกระทำความผิดผ่านเครือข่ายอินเตอร์เน็ตในลักษณะของการโฆษณาชวนเชื่อ กองทัพซึ่งมีหน้าที่ในการพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ควรมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และควรใช้สื่อของกองทัพที่มีอยู่เป็นจำนวนมากเป็นตัวกลางในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนหรือประชาสัมพันธ์เพื่อต่อสู้กับการโฆษณาชวนเชื่อของกลุ่มบุคคลดังกล่าว

๗) คดีที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ทางการเมืองโดยปกติจะเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมประกอบกับเจ้าหน้าที่ทหารกระทำการโดยมีกฎหมายรองรับ จึงสามารถอ้างเหตุการณ์ป้องกันตัวเพื่อให้ไม่มีความผิดได้ ดังนั้น จึงไม่มีประเด็นที่น่าห่วงกังวลแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดี เมื่อการเมืองเปลี่ยนขั้วกระบวนการยุติธรรมก็อาจเปลี่ยนได้ ดังนั้น กองทัพจึงควรให้ความสนใจกับมิติทางการเมืองอย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ถ้าเป็นไปได้อาจมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ประสานกับเหล่าทัพโดยตรง อันจะทำให้ได้รับข้อมูลรอบด้านจากผู้ปฏิบัติ

สำหรับคดีที่ทหารเป็นผู้ถูกกระทำ ขณะนี้อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจและกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งน่าจะมีการติดตามความคืบหน้าเช่นเดียวกับคดีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและเกิดความเป็นธรรมแก่ครอบครัวของทหาร

๘) นโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลักการที่ดี แต่เป็นเพียงนโยบายระยะสั้น ใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗ เท่านั้น กอ.รมน.ควรจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินนโยบาย และนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากขึ้น

๙) การทำงานของนักการเมืองที่ไม่มีคุณภาพจะทำให้เกิดปัญหาต่อระบบการบริหารจัดการของหน่วยราชการในประเทศ ซึ่งปัญหานี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เนื้อหาของกฎหมายไม่ประสานสอดคล้องกัน กระบวนการที่รัฐสภาจะสามารถกระทำได้ คือ การชี้ประเด็นในการหารือ การตั้งกระทู้ถาม และการเสนอญัตติ แต่ในท้ายที่สุดแล้วการตัดสินใจในการดำเนินการอยู่ที่ฝ่ายบริหาร ในส่วนของมาตรา ๒๕ นั้น ยังมีนักการเมืองบางส่วนที่ขาดความเข้าใจ โดยเข้าใจว่าคณะกรรมการตามมาตราดังกล่าวมีหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตำรวจ (กตร.) ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่การโยกย้ายนายทหารต้องปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การโยกย้ายจะต้องพิจารณาจากคนที่มีความรู้ความสามารถ และมีประสบการณ์ตามสายบังคับบัญชาเป็นหลัก ส่วนคณะกรรมการเป็นเพียงผู้ตรวจสอบความถูกต้องและให้ความเป็นธรรมเท่านั้น

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) สถานีวิทยุของกองทัพที่มีอยู่เป็นจำนวนมากถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจของทหาร การสร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ และการปลูกฝังให้คนมีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการแข่งขันทางการเมืองแต่อย่างใด และแม้กองทัพจะมีความพยายามในการสร้างจิตสำนึกในเรื่องดังกล่าวมากเพียงใดประชาชนก็ยังไม่ได้ให้ความสนใจมากกว่าเรื่องชีวิตและความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัว

๒) ในการแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์ผ่านทางเครือข่ายอินเตอร์เน็ต กองทัพได้มีการดำเนินการทั้งในทางลับและเปิดเผย โดยได้จัดเครือข่ายในการโพสต์ข้อความผ่านทาง Social Network และมีการประสานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในลักษณะของการสร้างความเข้าใจมากกว่าการจับกุมลงโทษที่อาจจะเกิดผลในทางลบต่อสถาบัน (แนวร่วมมุมกลับ) มากกว่าผลดี ส่วนการควบคุมหรือการปิดเว็บไซต์นั้น อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกองทัพ โดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารซึ่งเป็นหน่วยรับผิดชอบโดยตรงควรเพิ่มหน่วยปฏิบัติและมาตรการที่จำเป็น

๓) ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากองทัพยังทำหน้าที่ในการเคารพเทิดทูน และถวายความปลอดภัยให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์โดยดำเนินการร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสภาความมั่นคงแห่งชาติมาโดยตลอด สำหรับการใช้สื่อเพื่อประชาสัมพันธ์หรือตอบโต้ฝ่ายตรงข้ามนั้น กองทัพไม่ได้มีนโยบายในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทหารถูกอบรมมาให้อดทนต่อการนินทาว่าร้ายและหลีกเลี่ยงการตอบโต้อันอาจจะเป็นการสร้างความขัดแย้งให้รุนแรงขึ้นมาได้

๔) บทบาทเกี่ยวกับคณะกรรมการปฏิบัติการจิตวิทยาแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคณะกรรมการจิตวิทยาออกแบบมาเพื่อการทำสงครามในอดีต ในปัจจุบันผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้ลาออกจากการเป็นประธานกรรมการแล้ว เนื่องจากเห็นว่าการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้น่าจะมีที่มาของอำนาจสูงกว่าตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด

โดยอาจใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี หรือโดยนายกรัฐมนตรีมอบหมายจะเหมาะสมกว่า อย่างไรก็ดี ขณะนี้สภาความมั่นคงแห่งชาติได้รับเรื่องดังกล่าวไปดำเนินการต่อแล้ว

๕) สำหรับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนาน ทุกภาคส่วนในสังคมต้องยอมรับในความแตกต่างและมองว่าคนในพื้นที่เป็นคนไทยเช่นเดียวกับคนในภาคอื่น (เป็นคนไทยมุสลิมไม่ใช่เป็นคนมลายู) ที่ผ่านมากองทัพมีความพยายามที่จะไม่ให้เรื่องดังกล่าวถูกหยิบยกเป็นประเด็นในการพิจารณาขององค์การสหประชาชาติมาโดยตลอด แต่ฝ่ายตรงข้ามและบางองค์กรที่ขาดความเข้าใจพยายามที่จะทำให้เป็นประเด็นในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อให้องค์การสหประชาชาติสามารถเข้ามาจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กองทัพมียุทธศาสตร์ ๖ ประการด้วยกัน คือ

(๑) การเสริมสร้างความเข้าใจ โดยการขจัดเงื่อนไขและสาเหตุ

(๒) การพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์โดยการฟื้นฟูและส่งเสริมวิถีชีวิต

(๓) การป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแทรกซ้อน

(๔) ความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

(๕) การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และ

(๖) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

จะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้หน่วยราชการต้องมีส่วนรับผิดชอบและดำเนินการแก้ไขปัญหาร่วมกันทุกหน่วยทั้ง กอ.รมน. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงควรตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการปรับแผนยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาทั้งหมดเพื่อนำยุทธศาสตร์มาสู่การปฏิบัติให้ได้

ในส่วนการดำเนินงานของ กอ.รมน. เนื่องจาก กอ.รมน. ประกอบด้วยตัวแทนจากทุกกระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น งบประมาณจึงถูกจัดสรรไปตามแผนงานที่แต่ละกระทรวงเสนอ กองทัพเป็นเพียงหน่วยงานที่ช่วยเสริมกำลังพลให้ในกรณีที่หน่วยอื่นต้องการกำลังพลเท่านั้น เนื่องจากทหารต้องเป็นที่พึ่งให้แก่ประชาชนในทุกโอกาส

ในการดำเนินการที่ผ่านมากองทัพมีความเห็นว่า กฎหมายพิเศษยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากจะสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายปกติและทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ กล้อง CCTV ถือว่าเป็นอุปกรณ์ที่มีความจำเป็นทั้งในการป้องปรามและการจับกุม ซึ่งปัจจุบันจำนวนกล้อง CCTV ยังไม่ครอบคลุมในทุกพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลจึงควรเร่งพิจารณาติดตั้งให้ครบถ้วน

๖) ในการปฏิบัติงานตามภารกิจ หน่วยทหารพร้อมที่จะทำภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย แต่รัฐบาลควรให้การสนับสนุนด้านยุทโธปกรณ์ที่ต้องใช้ตามภารกิจที่มอบหมายอย่างเพียงพอ

เพื่อสร้างกองทัพให้เข้มแข็งทัดเทียมนานาอารยประเทศ เนื่องจากทหารมีหน้าที่ในการปกป้องประเทศ เมื่อทหารเข้มแข็งประเทศก็มั่นคง การสร้างกองทัพให้เข้มแข็งจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

๗) ที่ผ่านมาทหารถูกดึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองมาก กองทัพจึงต้องมีการบัญญัติพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้น อย่างไรก็ดี ขณะนี้มีความพยายามของฝ่ายการเมืองที่จะแก้ไขกฎหมายสำคัญในบางประเด็น เช่น แก้ไขมาตรา ๒๕ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการโยกย้ายนายทหารได้ และยกเลิกมาตรา ๔๓ (๕) เพื่อให้การแก้ไขกฎหมายทั้งหมดไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภากลาโหม ซึ่งกองทัพมีความเห็นว่า การแก้ไขในทั้งสองประเด็นดังกล่าวอาจจะกระทบต่อการดำเนินกิจการของกระทรวงกลาโหมได้ เนื่องจากการใช้กำลังทหารจำเป็นที่จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และมีหลักการทางการทหาร

๘) ประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่ให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ทหารในบางกรณี เช่น กฎหมายที่ใช้ในบริเวณชายแดน ซึ่งในปัจจุบันพื้นที่ส่วนใหญ่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ อย่างไรก็ดี พบว่ามีความพยายามจากหลายภาคส่วนในการยกเลิกการใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทหารในทุกกรณีโดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่บริเวณแนวชายแดน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ โดยกองทัพมีความเห็นว่า ประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายในลักษณะเด็ดขาดดังเช่นพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก เพื่อใช้ในเหตุการณ์ความรุนแรงหรือสงครามที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

๙) ควรบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการเรียกใช้กำลังสำรองเพิ่มเติม เนื่องจากตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับกำลังสำรองที่มีอยู่ กำหนดให้มีการเรียกกำลังสำรองได้เฉพาะในกรณีที่เกิดสงครามเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่สามารถเรียกกำลังสำรองมาใช้กรณีที่เกิดเหตุจำเป็นอื่นได้ เช่น การเกิดภัยพิบัติหรือการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในบ้านเมือง เป็นต้น

๑๐) หน่วยทหารไม่ต้องการอำนาจ แต่มีหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจเฉพาะหน้าตามที่ผู้มีอำนาจมอบหมายและภารกิจประจำตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสั่งการโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อหน่วยทหาร จึงทำให้เกิดภาพลักษณ์ในทางลบและกระทบต่อความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อหน่วยทหาร อย่างไรก็ดี หน่วยทหารยังคงมีความเข้มแข็งและมีจิตใต้สำนึกในการสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศชาติ ซึ่งเมื่อหน่วยทหารเข้มแข็งประเทศชาติก็จะสามารถเดินหน้าต่อไปได้

๑๑) ควรมีการทบทวนกฎมายในมิติอื่นที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้บุคคลเดินทางเข้าออกประเทศโดยไม่ต้องมีวีซ่า ซึ่งแม้จะเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว แต่อาจจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ โดยการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะเป็นการลดภาระของทหารลง และจะทำให้สามารถลดกำลังทหารลงได้ โดยในปัจจุบันกำลังรบของกองทัพยังขาดอยู่ร้อยละ ๓๐ กำลังทหารทั้งหมดมีจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ คน ซึ่งไม่เพียงพอต่อภารกิจที่มีเป็นจำนวนมาก

๑๒) การสร้างจรรยาบรรณและจิตใต้สำนึกให้แก่คนในสังคม กองทัพมีความเห็นว่าสื่อควรมีจรรยาบรรณในวิชาชีพมากกว่าที่เป็นอยู่ กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศชาติเป็นหลัก และไม่สื่อสารในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเข้าใจผิดหรือความขัดแย้งในสังคม นอกจากนี้ ควรมีการปรับกระบวนทัศน์ของทุกภาคส่วนให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และทำให้ทุกกระทรวงคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสำคัญ

๑๓) การปรับลดกำลังพลของทหารเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก ทุกภาคส่วนควรจะต้องเข้าใจในภารกิจของหน่วยทหารซึ่งต้องให้ความสำคัญทั้งในสิ่งที่เป็นภัยความมั่นคงในมิติใหม่ ภัยความมั่นคงในมิติเก่า และภาระหน้าที่ตามที่รัฐบาลมอบหมาย

๑๔) กรณีคดีการเสียชีวิต ๙๑ ศพ จากการชุมนุมทางการเมืองช่วงเดือนเมษายน – พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ควรมีการสอบพยานทั้ง ๒ ฝ่าย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทหารออกไปปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ทหารที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้ ควรมีการสร้างความเข้าใจให้แก่นักการเมืองที่เข้ามาเป็นฝ่ายบริหารให้ใช้คำสั่งเป็นไปในทางที่ชอบและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมากกว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง

สำหรับการดำเนินการทางคดีนั้น กองทัพบกได้ติดตามดูแลและมีการซักซ้อมมาโดยตลอด แต่ไม่ได้ให้ข่าวในส่วนนี้ ในขณะเดียวกันสังคมควรให้ความเป็นธรรมต่อครอบครัวของทหารผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองด้วย

๓ ก-๑.๓.๒ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้าง การบริหารจัดการ แนวทางการดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรค รวมทั้งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ในปัจจุบันมีโครงสร้างการจัดอำนาจหน้าที่เพื่อรองรับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เป็นต้นมา ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นมีเจตนารมณ์ให้ กอ.รมน. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบูรณาการและประสานการปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายในประเทศ อันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งนอกจากจะมีความหลากหลาย รุนแรง และส่งผลกระทบเป็นวงกว้างแล้ว ยังเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อยาวนาน และมีความสลับซับซ้อนเชื่อมโยงกันในหลายมิติ โดยสรุปได้ดังนี้

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

๑) การแก้ไขปัญหาในแต่ละภัยคุกคามมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละหน่วยงานก็จะมีความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ซึ่งที่ผ่านมาทุกรัฐบาลจะมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อมาทำหน้าที่

(๑) ปัญหายาเสพติด จะมีศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ศอ.ปส.)

(๒) ปัญหาแรงงานต่างด้าว จะมีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)

(๓) ปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ จะมีคณะกรรมการอำนวยการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ (คอป.)

(๔) ปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ จะมีคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล (นอก.) และคณะกรรมการอำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

แต่เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าว ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะด้าน มีการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการ และบูรณาการเฉพาะหน่วยงานระดับนโยบายในส่วนกลาง จึงเกิดแนวความคิดให้มีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการบูรณาการและประสานการปฏิบัติกับส่วนราชการทุกระดับ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายที่ได้รับจากรัฐบาล และสภาความมั่นคงแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขภัยคุกคามมีความคล่องตัวในการประสานงานกับส่วนราชการในทุกระดับ ซึ่ง กอ.รมน. ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดังกล่าว โดยกำหนดให้มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

๒) ประเด็นที่เป็นจุดเด่นที่สำคัญของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ มีอยู่ด้วยกัน ๓ ประการ ดังนี้

<u>ประการแรก</u> กำหนดให้มีการกลั่นกรองแผนหรือคำสั่งใดๆ อย่างรอบคอบก่อนนำไปใช้ โดยจัดให้มีคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือเรียกสั้นๆ ว่า คณะกรรมการอำนวยการฯ ซึ่งประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน มีรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และมีเลขาธิการ กอ.รมน. เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ถือได้ว่าเป็นหัวใจของ กอ.รมน. เพราะไม่ว่าจะเป็นแผนการปฏิบัติ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ กอ.รมน. ส่วนกลาง, กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัด ตลอดจนการอำนวยการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ ล้วนต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการฯ เสียก่อนทั้งสิ้น

<u>ประการที่สอง</u> มีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ เป็นคณะที่ปรึกษาของ กอ.รมน., คณะที่ปรึกษา กอ.รมน.ภาค และคณะที่ปรึกษา กอ.รมน.จังหวัด. ซึ่งคณะที่ปรึกษาจะมีหน้าที่ในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้น

ประการที่สาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกแบบมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทั้งในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคง ซึ่งกฎหมายพิเศษที่แก้ปัญหาความมั่นคงที่มีอยู่เดิมทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ นั้น จะต้องเกิดเหตุรุนแรงขึ้นก่อนจึงจะสามารถประกาศบังคับใช้ได้ แตกต่างจากพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ซึ่งมีการบังคับใช้ตั้งแต่ภาวะปกติ จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ฉบับนี้เป็นกฎหมายเชิงป้องกัน

๓) อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างการจัดของ กอ.รมน.

ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ไว้ ๒ ระดับ

(๑) ในภาวะปกติ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗ ในการติดตาม ตรวจสอบประเมินแนวโน้มสถานการณ์ อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐในการป้องกันและแก้ไขภัยคุกคามต่อความมั่นคง ตลอดจนดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(๒) ในภาวะไม่ปกติ เมื่อปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงแต่ไม่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ กอ.รมน.หรือพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก กฎหมายกำหนดให้ กอ.รมน.มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ โดยจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ ถึงมาตรา ๑๘ กล่าวคือ

- คณะรัฐมนตรีจะต้องประกาศพื้นที่และห้วงเวลาและมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบ

- ในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีการจัดทำแผนร่วมกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการอำนวยการฯ

- การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับการปฏิบัติภารกิจต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอำนวยการฯ

- การมอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานอื่นๆ ให้ กอ.รมน. และการประกาศข้อกำหนดเพิ่มเติม จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

- เมื่อจบภารกิจ นายกรัฐมนตรีจะประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และนายกรัฐมนตรีจะต้องรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว ตามมาตรา ๑๕

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ทั้งในภาวะปกติ และในภาวะไม่ปกตินั้น กฎหมายได้กำหนดให้มีมาตรการ และกลไกควบคุมการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีการกลั่นกรองในทุกระดับ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ไม่มีขั้นตอนใดที่ กอ.รมน. จะสามารถดำเนินการได้โดยลำพัง

จากสถานการณ์ที่ผ่านมา ได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในหมวดนี้เพื่ออำนวยความสะดวกการประชุมระดับนานาชาติ เพื่อรองรับและสนับสนุนการแก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อควบคุมสถานการณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคง รวมทั้งสิ้น ๑๙ ครั้ง เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น

๔) การจัดส่วนราชการ

กอ.รมน. แบ่งออกเป็น ๑๒ ส่วนงาน โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่มตามลักษณะหน้าที่ ดังนี้

<u>กลุ่มที่ ๑ ส่วนบริหาร</u> มีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชา กำหนดนโยบาย และบริหารงานให้เป็นไปตามภารกิจ และนโยบายที่ได้รับมอบ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นผู้อำนวยการ ผู้บัญชาการทหารบก เป็นรองผู้อำนวยการ เสนาธิการทหารบก เป็นเลขาธิการ และมีคณะกรรมการอำนวยการฯ ทำหน้าที่กำกับ ให้คำปรึกษา และให้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน

<u>กลุ่มที่ ๒ ส่วนอำนวยการ</u> เป็นส่วนงานที่ดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน อำนวยการ ประสานงานและกำกับดูแลการปฏิบัติงานความมั่นคงในด้านต่างๆ ประกอบด้วย ๖ สำนัก ๑ ศูนย์ฯ และ ๒ กลุ่มงาน โดยแต่ละส่วนงานจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง : มีหน้าที่แปลงนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาล และสภาความมั่นคงแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ

- สำนักการข่าว : มีหน้าที่ในการ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินสถานการณ์และแนวโน้มภัยคุกคาม

- สำนักกิจการมวลชนและสารนิเทศ : มีหน้าที่ในการเสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์สถาบัน สร้างความรักสามัคคี และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่กระทบกับความมั่นคง

- ศูนย์ติดตามสถานการณ์ : มีหน้าที่ ติดตาม วิเคราะห์ รายงานสถานการณ์ และประสานการปฏิบัติกับหน่วยรองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาขั้นต้น และสามารถยกระดับเป็นศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ เมื่อเกิดสถานการณ์ในภาวะไม่ปกติ

สำหรับส่วนงานที่เหลือได้แก่ สำนักบริหารงานบุคคล สำนักบริหารงานทั่วไป สำนักงบประมาณและการเงิน และกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร จะมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการของหน่วยงานภายใน กอ.รมน. โดยมีกลุ่มตรวจสอบภายในทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการดำเนินการในภาพรวม

<u>กลุ่มที่ ๓ ส่วนประสานงาน</u> เป็นส่วนงานที่ดำเนินงานในมิติของภัยคุกคามเฉพาะด้าน ซึ่งสามารถปรับเพิ่มหรือลดได้ตามสถานการณ์ภัยคุกคาม มีหน้าที่บูรณาการวางแผน อำนวยการ ประสานการปฏิบัติ และกำกับดูแลงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ๖ ศูนย์ฯ ดังนี้

- ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๑ รับผิดชอบด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

- ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๒ รับผิดชอบด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

- ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๓ รับผิดชอบด้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ

- ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๔ รับผิดชอบด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

- ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๕ รับผิดชอบด้านจังหวัดชายแดนภาคใต้

- ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๖ รับผิดชอบในการสนับสนุนโครงการพระราชดำริฯ

โดยในปัจจุบัน ในส่วนของศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๑, ๒ และ๓ ได้แต่งตั้งให้ผู้แทนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็น ผอ.ศูนย์ฯ เพื่อให้การบริหารจัดการ และการประสานการปฏิบัติตรงต่อหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละด้าน

<u>กลุ่มที่ ๔ ส่วนงานที่ดำเนินการในลักษณะความรับผิดชอบเป็นพื้นที่</u> ได้แก่ กอ.รมน.ภาค กอ.รมน.จังหวัด และหน่วยงานเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๗ ซึ่งทำหน้าที่เชื่อมต่อกับ กอ.รมน.ส่วนกลาง โดย กอ.รมน.จังหวัดนั้นถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงาน เพราะเป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ด้วยการประสานงาน และบูรณาการกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่รับผิดชอบของตน นำไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายในทุกๆ ด้าน ทั้งงานในลักษณะตามภารกิจหน้าที่ และตามมิติภัยคุกคามเฉพาะด้าน โดยมี กอ.รมน.ภาค ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงประสานงาน และให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงาน กอ.รมน.จังหวัด

๕) ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของ กอ.รมน.

ปัจจัยด้านงบประมาณ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ทุกส่วนราชการได้รับจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้รวมจำนวนประมาณ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่ง กอ.รมน. ได้รับจัดสรรประมาณ ๖,๓๐๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๑ โดยในส่วนที่ กอ.รมน. ได้รับนั้นเป็นงบกำลังพลและทรงชีพ ร้อยละ ๖๕ เป็นงบประมาณแผนงาน/โครงการร้อยละ ๓๕

สำหรับงบประมาณของ กอ.รมน. ลวนกลาง ซึ่งมีหน้าที่อำนวยการ ประสานงานในการกำกับดูแลความมั่นคงด้านต่างๆ ทั้ง ๗๗ จังหวัดทั่วประเทศ มีจำนวน ๗๖๔ ล้านบาท เป็นงบกำลังพลและทรงชีพร้อยละ ๗๖ งบส่วนที่เหลือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาภัยความมั่นคงในทุกด้าน มีเพียงร้อยละ ๒๔ หรือจำนวน ๑๘๕ ล้านบาท

ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนงานในการรักษาความมั่นภายใน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนราชการต่างๆ ควรให้น้ำหนักในการจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคง โดยมีแนวทางดังนี้

- ทุกส่วนราชการนำแผนรักษาความมั่นคงฯ ปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗ ไปเป็นแนวทางในการจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาภัยความมั่นคงด้านต่าง ๆ ในส่วนที่รับผิดชอบและเสนอเป็นคำขอตั้งงบประมาณไว้ในแผนงานประจำปี

- ในส่วนของจังหวัด ขอให้สำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะเลขานุการ ก.น.จ. พิจารณาปรับเพิ่มเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ จากเดิมมี ๕ หลักเกณฑ์ โดยขอให้เพิ่มเกณฑ์การจัดสรรด้านความมั่นคงเป็นลำดับที่ ๖

๖) แนวทางการดำเนินงานต่อไป

ตามที่นายกรัฐมนตรี / ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ได้เดินทางมาตรวจเยี่ยมกองทัพบก และ กอ.รมน. เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ ที่ผ่านมานั้น สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับปฏิบัติของ กอ.รมน.ประกอบด้วย

(๑) ผู้บัญชาการทหารบกได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมก่อนรับมอบนโยบาย ดังนี้

ผู้ที่ทำงานใน กอ.รมน. ไม่ใช่มีแค่ทหารอย่างเดียว มีทั้งพลเรือน ทหาร ตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องทำงานอยู่ร่วมกัน ในอนาคตถ้า กอ.รมน. จะเป็นองค์กรหลักที่เป็นมืออาชีพดังเช่นต่างประเทศ และเป็นกลไกในการแก้ปัญหาของรัฐบาล ก็น่าจะมีการปรับอัตราของที่มีอยู่ใน กอ.รมน. ที่มีอยู่ปัจจุบัน ๙๗๗ อัตรา ปัจจุบันมี ๒๐๐ อัตรา ที่เป็นอัตราประจำ อีก ๗๗๗ เป็นอัตราที่เป็นผู้ช่วยราชการ ถ้าสามารถปรับเป็นอัตราประจำ ทำให้ผู้ที่มาปฏิบัติงานใน กอ.รมน. สามารถมีความก้าวหน้าในสายงานของตน การทำงานของ กอ.รมน.น่าจะดีขึ้นในอนาคต

(๒) นโยบายของ นายกรัฐมนตรี./ ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ถือว่า กอ.รมน.เป็นจุดเด่นเพราะว่าเป็นหน่วยในการทำงานที่เชื่อมต่อระหว่างนโยบายของรัฐบาลไปยังฝ่ายของความมั่นคง เพราะฉะนั้น กอ.รมน. เป็นจุดสำคัญในการที่จะรับฟังและเข้าใจนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา และปรับเปลี่ยนมาเป็นขั้นตอนในการปฏิบัติไปยังเหล่าทัพและทุกหน่วย

อีกส่วนหนึ่งที่เป็นจุดเด่นของ กอ.รมน. คือ การเป็นส่วนการบูรณาการทุกหน่วยงานซึ่งเป็นรอยเชื่อมต่อบูรณาการทั้งส่วนของฝ่ายบริหารและฝ่ายความมั่นคง ถือเป็นเอกลักษณ์และสัญลักษณ์ ของภารกิจ ซึ่งคณะกรรมการ กอ.รมน. จะช่วยสานต่อ และถ่ายทอดวัตถุประสงค์รัฐบาลอยากเห็นในการรับนโยบายรัฐบาลนั้นไปถึงการเล็งผลลัพธ์สัมฤทธิ์ผลมากกว่าการเน้นที่ขั้นตอน

(๓) หลังจากที่มีการใช้อำนาจป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ กอ.รมน. ได้มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินการเพื่อรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็วมาโดยตลอด แต่อย่างไรก็ดี การที่รัฐบาลจะนำรายงานดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาเมื่อใดนั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาถึงห้วงเวลาที่เหมาะสมในการบรรจุวาระของรัฐบาลในขณะนั้น

(๔) ในการทำงานของ กอ.รมน. ทั้ง ๖ ด้าน เป็นการดำเนินการในกรณีที่สถานการณ์เป็นปกติ แต่หากสถานการณ์มีความรุนแรงเกิดขึ้นซึ่งอาจกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กอ.รมน. จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและนโยบายจากสภาความมั่นคงแห่งชาติตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะมีการประเมินสถานการณ์จากส่วนต่างๆ ตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ

(๕) ในการติดตามสถานการณ์ กอ.รมน. จะมีศูนย์ติดตามสถานการณ์ที่รับรายงานมาจากพื้นที่ ทั้งจาก กอ.รมน.ภาค กอ.รมน.จังหวัด และกอ.รมน.อำเภอ รวมทั้งประชาคมข่าวกรองเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์

๓ ก-๑.๓.๓ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ใช้ในภาวะไม่ปกติ โดยผู้มีอำนาจในการประกาศ คือ นายกรัฐมนตรี (ผ่านความเห็นชอบของ ครม.) โดยผู้ใช้อำนาจ คือ นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้ ทั้งนี้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเหตุในการประกาศเมื่อสถานการณ์ซึ่งมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง กระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบของประชาชน / เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ / บางส่วนของรัฐ

ระยะเวลาการประกาศใช้และการเลิกประกาศ คือ เมื่อครบกำหนด ๓ เดือน เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลง คณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบการขยายระยะเวลาการประกาศ และนายกรัฐมนตรีมีประกาศยกเลิก นอกจากนี้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ยังให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง /อาญา/วินัย แต่ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย/ค่าปรับ

เหตุการณ์การชุมนุมที่ต้องมีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ กรณีการชุมนุมเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๓ โดยกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองได้มีการนัดรวมตัวและตั้งเวทีปราศรัยที่บริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ เพื่อเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภาและได้เดินขบวนไปตามจุดต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร และมีการเคลื่อนขบวนมาปักหลักชุมนุมที่บริเวณแยกราชประสงค์ ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๓ กลุ่มผู้ชุมนุมส่วนหนึ่ง ก็ได้เคลื่อนย้ายกำลังไปกดดันสถานีดาวเทียมไทยคม อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานีเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์พีเพิลชาแนล ส่งผลให้เหตุการณ์เริ่มตึงเครียดและยกระดับความรุนแรงมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ เพื่อควบคุมสถานการณ์ ทั้งนี้ จากเหตุการณ์ดังกล่าว ได้มีหลักปฏิบัติในการใช้กำลังและการป้องกันตนเองในสถานการณ์ขณะนั้น ข้อเสนอแนะ แนวคิดในการใช้กำลังและการบริหารเหตุการณ์ในสภาวะวิกฤติ (Crisis Management) อย่างเหมาะสม และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนี้

หลักปฏิบัติในการใช้กำลัง และการป้องกันตนเองในสถานการณ์ขณะนั้น

๑) นโยบายของรัฐบาลขณะนั้น กำหนดไว้ชัดเจนว่า "การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่จะต้องเคารพกฎหมาย และใช้อำนาจตามกฎหมายบนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ และระมัดระวังไม่ให้มีการใช้อำนาจจากกฎหมายเพื่อผลทางการเมือง"

๒) แนวความคิดในการใช้กำลัง

(๑) เจ้าหน้าที่ต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากล และเคารพในสิทธิมนุษยชน

(๒) การจัดกำลังและใช้มาตรการที่เหมาะสมตามสถานการณ์และสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นมาตรการที่มีความเข้มขึ้นจากเบาไปหาหนักตามลำดับของความรุนแรง การละเมิดกฎหมาย และการสร้างความเดือดร้อนของการชุมนุมต่อประชาชนทั่วไป ได้แก่

- การประสานขอความร่วมมือ
- มาตรการการเจรจา
- มาตรการการป้องกันสถานที่สำคัญ
- มาตรการจัดตั้งจุดตรวจ จุดสกัด
- การขอเปิดพื้นที่การจราจร
- มาตรการควบคุมพื้นที่
- และการกระชับพื้นที่

(๓) การหลีกเลี่ยงการสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนอย่างถึงที่สุด ได้แก่

- มุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปราม โดยให้ทหารใช้หลักการป้องกัน ส่วนตำรวจใช้หลักการแก้ไขเหตุการณ์
- การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า
- มีการประชุมเน้นย้ำนโยบายในทุกระดับทุกวัน
- มีกฎการใช้กำลัง ซึ่งควบคุมการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมแก้ไขสถานการณ์การชุมนุม
- การเลือกใช้อาวุธ เน้นการใช้อุปกรณ์ที่เหมาะสมกับระดับของเหตุการณ์
- มีการซักซ้อมการเข้าแก้ไขสถานการณ์ และการซักซ้อมการใช้อาวุธเพื่อจำกัดลดอันตรายหรือผลเสียหายข้างเคียงให้มากที่สุด
- ไม่มีการปิดกั้นสื่อมวลชน

๓) กฎการใช้กำลังในการควบคุมสถานการณ์การชุมนุมได้ปฏิบัติตามขั้นตอนจากเบาไปหาหนัก ดังนี้

(๑) จัดรูปขบวนตั้งแนวแสดงกำลัง เพื่อให้ผู้ชุมนุมเห็นชัดว่าเจ้าหน้าที่กำลังทำหน้าที่รักษากฎหมาย ผู้ชุมนุมจะได้เปลี่ยนความคิดเลิกการเข้าร่วมการชุมนุม

(๒) ประกาศผ่านเครื่องขยายเสียง ด้วยการพูดจาสุภาพ เตือน ห้าม ไม่ให้ผู้ชุมนุมกระทำความผิดกฎหมายให้เลิกเสีย

(๓) ใช้โล่ดัน

(๔) ใช้น้ำฉีด หรือใช้เครื่องเสียง

(๕) ใช้กระบอง

(๖) ใช้แก๊สน้ำตา

(๗) ใช้กระสุนยาง

๔) กฎการใช้อาวุธ : หลักการสำคัญเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้บริสุทธิ์จากการกระทำที่คุกคาม โดยมีขั้นตอนดังนี้

(๑) ขั้นที่ ๑ ให้แจ้งเตือนด้วยวาจา เพื่อให้ผู้ก่อเหตุหยุดการกระทำ

(๒) ขั้นที่ ๒ การยิงเตือนขึ้นฟ้า หรือเป็นการยิงในทิศทางที่ปลอดภัย

(๓) ขั้นที่ ๓ การใช้อาวุธตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย และสมควรแก่เหตุ ซึ่งความหมายจริง ๆ เท่ากับ ไม่อนุญาตให้ใช้อาวุธอะไรนอกเหนือจากกฎหมายปกติ

ข้อเสนอแนะ และแนวคิดในการใช้กำลัง และการบริหารเหตุการณ์ในสภาวะวิกฤติ (Crisis Management) อย่างเหมาะสม และการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย มีดังนี้

๑) การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมในพื้นที่สาธารณะควรห้ามมิให้ผู้ชุมนุมพกพาอาวุธ และสิ่งเทียมอาวุธ ซึ่งสามารถนำไปใช้ทำร้ายผู้อื่นได้

๒) ควรเพิ่มการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และควรมีอัตรากำลังที่เพียงพอ

๓) ควรจัดเตรียมอุปกรณ์สำหรับควบคุมฝูงชน และอุปกรณ์ปราบจลาจลให้แก่เจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายตำรวจ และฝ่ายทหาร เพื่อให้การปฏิบัติไม่เป็นอันตรายถึงชีวิต

๔) กำลังที่ใช้จะต้องมีอุปกรณ์ยุทโธปกรณ์เฉพาะ สำหรับการเผชิญในการระงับเหตุแต่ละกรณี ต่อการแก้ไขสถานการณ์ที่มีลักษณะแตกต่างกัน

ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญที่ควรคำนึง คือ การละเมิด การไม่เคารพกฎหมาย และการไม่เคารพสิทธิของผู้อื่น

๓ ก-๒ การเมือง

๓ ก-๒.๑ กรณี "การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมทางการเมือง"[๔]

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการประสานงานและติดตามข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (ปคอป.) ให้ใช้กรอบการเยียวยาและฟื้นฟูเหยื่อและผู้เสียหายตลอดจนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงหรือความขัดแย้งทางการเมืองทุกฝ่ายทั้งทางการเงินและรูปแบบอื่น เพื่อชดเชยเยียวยาผู้ชุมนุมทางการเมือง ตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ จนถึงปี ๒๕๕๓ ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่อง

๑) ความเสมอภาค

๒) ความเป็นธรรม

๓) ความเป็นไปได้ของงบประมาณ

เนื่องจากกลไกที่รัฐบาลดำเนินการนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่รัฐบาลนำหลักยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) และหลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) มาใช้แทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาที่คณะกรรมาธิการฯ ต้องทำ จึงได้ร่วมมือกับคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมาธิการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล การเยียวยาฯ สรุปได้ดังนี้

ข้อมูลที่ได้รับ

การชดเชยเยียวยา เป็นการแสดงออกว่ารัฐตระหนักและรับรู้ถึงความเจ็บปวดสูญเสียของผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่าย ไม่อยู่ในกรอบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเดิมทั้งด้านการเงินและรูปแบบอื่น แต่ได้มีการเทียบเคียงให้มีมาตรฐานเป็นสากลกับการกำหนดค่าชดเชยของสหประชาชาติและประเทศที่มีการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายอันเป็นการแสดงออกถึงความรับผิดชอบของรัฐที่ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

หลักเกณฑ์การเยียวยา คือ มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนโดยเจ้าหน้าที่เนื่องจากมาตรการของรัฐที่ไม่มีสัดส่วนและไม่เหมาะสมทำให้ประชาชน ทหาร ตำรวจที่ได้รับความเสียหายซึ่งไม่มีผลย้อนหลัง นอกจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์เมื่อเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ โดยครอบคลุมถึงประชาชนทุกกลุ่ม เจ้าหน้าที่ของรัฐ สื่อมวลชนและภาคเอกชนและครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบ ไม่รวมถึงชาวต่างประเทศที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว

---

[๔] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๗ วันอังคารที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

การเยียวยาที่ผ่านมาตัวเลขค่อนข้างต่ำและภาระการพิสูจน์ยุ่งยาก การเยียวยาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ จึงไม่ลงรายละเอียดมากเพียงแค่หาค่าเฉลี่ยไม่ตกทอดทางมรดกเป็นการเยียวยาสภาวะครอบครัวที่ต้องเสียบุคคลในครอบครัว

<u>กรอบอัตราเงินช่วยเหลือ ชดเชย เยียวยาความเสียหาย/ราย</u> ได้แก่

๑) ชดเชยผู้ได้รับผลกระทบทางการเมืองกรณีตาย ๗.๗๕ ล้านบาท

๒) ทุพพลภาพ ๗.๗ ล้านบาท

๓) สูญเสียอวัยวะสำคัญ ๖.๘ ล้านบาท

๔) สูญเสียอวัยวะไม่สำคัญ ๑.๙ ล้านบาท

๕) บาดเจ็บสาหัส ๑.๑๗๕ ล้านบาท

๖) บาดเจ็บไม่สาหัส ๐.๖๙๕ ล้านบาท

๗) บาดเจ็บเล็กน้อย ๐.๒๓๕ ล้านบาท

หลักเกณฑ์การเยียวยาประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งพิจารณา

<u>จากการเสวนาเรื่อง “การเยียวยา ๗.๕ ล้านบาท : เป็นธรรมหรือลำเอียง” มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สรุปแนวคิดได้ดังนี้</u>

<u>แนวคิดที่เห็นด้วยกับการเยียวยา</u>

๑) เห็นด้วยที่ให้มีการเยียวยาและโดยเร่งด่วน รวมทั้งให้มีการเยียวยาด้านจิตใจ คือต้องขอโทษประชาชน ซึ่งในสิ่งนี้รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการ และต้องพิจารณาเยียวยากรณีเหตุการณ์กรือแซะ ตากใบ ให้ครอบคลุมกับผู้ได้รับความสูญเสียจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจะเกิดความปรองดองสมานฉันท์

๒) เห็นด้วยกับการที่รัฐใช้การเยียวยาโดยนำมาตรฐานสากลมาเทียบเคียงนั้นเป็นหลักการที่ดีที่จะคุ้มครองประชาชนทุกคนต่อไปเมื่อถูกละเมิด จะได้รับความคุ้มครองตามความเป็นจริงและได้รับความเป็นธรรมอันจะนำมาสู่การปรองดองได้ การกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือจากผู้ที่อยู่ในการกำกับรัฐต้องรับผิดชอบโดยไม่มีเงื่อนไขและผู้เสียภาษีต้องหาแนวทางเพื่อกดดันเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดสิทธิจนได้รับความเสียหายเนื่องจากประชาชนต้องเสียภาษีเพื่อการนี้

๓) รัฐต้องควบคุมกำกับให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิให้ประชาชน และควรเยียวยาด้านความยุติธรรมความเป็นธรรมไม่เพียงแต่ตัวเงินเพียงอย่างเดียว

๔) การเยียวยาด้วยเงินจำนวนมากถ้ามีหลักคิดและอธิบายได้อาจจะไม่มีปัญหาอะไร แต่ที่สำคัญต้องทั่วถึง มีกรอบใหญ่ครอบคลุมถึงกลุ่มใดพื้นที่ใดจึงควรมีพระราชบัญญัติ มีแผนการเยียวยาเป็นการเฉพาะให้ชัดเจนมีคำนิยามว่าผู้ได้รับผลกระทบคือใคร และมีวิธีการป้องกันไม่ให้เหตุการณ์เกิดขึ้นอีก

๕) การชุมนุมของกลุ่ม นปช. เนื่องจากเชื่อว่าการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ผิดกฎหมายทางกลุ่มสู้ด้วยจิตใจ เจ้าหน้าที่ก็จะปฏิบัติการให้ผู้ชุมนุมปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อต้องมีการใช้กำลังจนถึงขั้นการละเมิดผู้ชุมนุม ดังนั้น รัฐต้องเยียวยาและเงินจำนวน ๗.๗๕ ล้านบาทนั้นมีความถูกต้องแล้ว การตั้งหัวข้อการเสวนาไม่ควรตั้งว่า “เป็นธรรมหรือลำเอียง แต่คณะกรรมาธิการควรหาวิธีการตรวจสอบและตั้งข้อสังเกตให้รัฐบาลไปพิจารณาเยียวยากับกลุ่มอื่นอีกด้วย

<u>แนวคิดที่ไม่เห็นด้วยกับการเยียวยา</u>

๑) การนำเอามาตรฐานการเยียวยาของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการคิดคำนวณตัวเลขการเยียวยาทำให้เกิดข้อแตกต่างเป็นอย่างมาก เช่น เจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ มีระเบียบในการจ่ายค่าชดเชยที่ต้องเสียชีวิต หรือทุพพลภาพจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่รัฐบาลปัจจุบันได้มีการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองมีจำนวนเงินมากมายเมื่อเปรียบเทียบกับทหารและตำรวจที่ต้องพลีชีพเพื่อปกป้องประเทศชาติและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแล้วมีตัวเลขแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เห็นว่าไม่มีความเท่าเทียมกันจะทำอย่างไรให้เกิดความเสมอภาค

๒) งบประมาณในการเยียวยารัฐบาลนำมาจากภาษีอากรของประชาชนซึ่งต่อไปอาจจะมีอารยะขัดขืนจากประชาชนบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและจะเกิดวงจรความไม่สงบเกิดความแตกแยกขึ้นมาอีก ซึ่งปัจจุบันประเทศต้องหางบประมาณมาเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ อีกมาก ดังนั้นควรใช้เงินกองทุนเข้ามาบริหารจัดการ

๓) รัฐบาลให้ความสำคัญเรื่องการปรองดองการมีส่วนร่วมแต่ไม่เคยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องการเยียวยาในครั้งนี้ด้วยเลย ผู้นำรัฐบาลต้องมีศีล สมาธิพร้อมดูแลประชาชน ๖๕ ล้านอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันทุกคน ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะคนใดคนหนึ่ง

๔) หลักเกณฑ์การเยียวยาทางการเมืองเพื่อสร้างความเป็นธรรมแบบประชานิยมเป็นการสร้างปัญหาสร้างเงื่อนไขทำให้กระบวนการยุติธรรมถูกมองข้ามปัญหาจะตกอยู่กับคณะกรรมการเพียงคณะเดียวทุกคนต้องการอยู่ภายใต้เงื่อนไข ทุกคนต้องการ ๗.๗๕ ล้านบาท ทำให้เกิดการเข่นฆ่ากันเพื่อแลกกับเงินที่รัฐบาลนำมาเยียวยา การเยียวยาทางการเมืองไม่มีความสอดคล้องกับการเยียวยาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องมีคณะกรรมการ ๓ ฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน ดังนั้น ความปรองดองเกิดขึ้นยากเนื่องจากไม่มีความเสมอภาค ซึ่งประชาชนบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเห็นว่าตัวเลขไม่มีความสำคัญเท่ากับการเยียวยาด้านจิตใจการให้ความเป็นธรรมให้เกียรติกันเห็นคุณค่าซึ่งกันและกันจะมีความยั่งยืนกว่า

๕) บุคลากรทางการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีปฏิกิริยาต่อการเยียวยาซึ่งไม่มีความเป็นธรรม เนื่องจากครูที่เสียชีวิตและทุพพลภาพจะถูกกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบลอบทำร้ายจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์การ

เยียวยาดังกล่าว ซึ่งครูมีคุณประโยชน์แก่พื้นที่ เสียสละสอนหนังสือในพื้นที่เสี่ยงภัย แต่ได้รับการเยียวยาที่ต่ำกว่าผู้ชุมนุมทางการเมือง

๖) หลักเกณฑ์การให้สิทธิจะหาข้อสรุปอย่างไร ผู้ที่กระทำความผิดต้องได้รับการเยียวยาด้วยหรือ จำนวนเงินก็มีจำนวนมากกว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเป็นชนวนเหตุให้เกิดความแตกแยกกับกลุ่มอื่นๆ และจะใช้เงินจำนวนอีกเท่าใด สรุปว่ารัฐบาลใช้อำนาจการเยียวยาอย่างเบ็ดเสร็จ คือ เป็นทั้งฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ ตัดสินเอง ออกกฎระเบียบ บริหารจัดการเอง การเยียวยาครั้งนี้จะมีความเป็นธรรมหรือไม่

๗) รัฐบาลไม่ให้ความเป็นธรรมกับผู้จ่ายภาษี การเยียวยาก็ไม่มีกฎหมายรองรับ รัฐบาลใช้งบประมาณส่วนใด เนื่องจากพิจารณาจากงบประมาณแต่ละกระทรวงไม่มีกำหนดไว้เป็นการใช้งบประมาณโดยไม่มีกติกา ถ้าจะให้เป็นธรรมจะต้องเยียวยากับทุกกลุ่ม ในอนาคตถ้าประชาชนกลุ่มอื่นเรียกร้องอีกอาจต้องมีการเยียวยาจะไม่มีมาตรฐาน ต้องมีกระบวนการตรวจสอบและมีหน่วยงานมากกว่านี้เป็นผู้อนุมัติและทำไมต้องเอาการเงินนำการเมือง

๘) การเยียวยาทางการเมืองจะมีผลให้เกิดการปรองดอง แต่การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการรักษาผลประโยชน์ของดินแดน ถ้าเยียวยาไม่ดีจะเสียดินแดน ดังนั้น การเยียวยาในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องมีความแตกต่าง ภาคใต้ต้องเยียวยาทางจิตใจและความเป็นธรรมบางครั้งไม่ต้องใช้ตัวเงินก็เยียวยาได้ การที่รัฐมีการเยียวยาให้กับผู้ชุมนุมทางการเมืองจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดความสับสนในหลักเกณฑ์เยียวยา และมีผู้ที่คิดหาประโยชน์กับผู้ได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน

ข้อสังเกต

การฆ่าตัดตอนผู้บริสุทธิ์เกี่ยวกับยาเสพติดที่ผ่านมาถูกสงสัยว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นข้อกังขาของสังคมโลก คนชุมนุมก็ยากที่จะพิสูจน์ว่าได้ร่วมก่อวินาศกรรมหรือไม่จะใช้หลักเกณฑ์อย่างไรที่เหมาะสม อีกทั้งต้องมีพยานหลักฐาน ความเท่าเทียมระหว่างผู้ชุมนุมที่มีอาวุธกับไม่มีอาวุธ

๓ ก-๒.๒ กรณีศึกษาเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ ณ บริเวณสี่แยกคอกวัว[๕]

ข้อมูลที่ได้รับ

ประเด็นที่ ๑ ข้อเท็จจริงของสถานการณ์หรือเหตุการณ์ทั่วไปก่อนวันที่ ๑๐ เมษายน [illegible] รวมทั้งการบริหารสถานการณ์และปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลชุดดังกล่าว

ข้อมูลส่วนนี้ตัดออกตามมติที่ประชุมวุฒิสภา

๑) การชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ที่มีมวลชนจำนวน ๒ กลุ่มซึ่งมีความเชื่อ อยู่ ๒ ลักษณะที่รวมตัวกันเพื่อต่อต้านรัฐบาล คือ

---

[๕] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๒๘ วันศุกร์ที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา

กลุ่มที่ ๑ เป็นกลุ่มมวลชนที่นิยมชมชอบอดีตนายกรัฐมนตรีและเคลื่อนไหวเพื่อประโยชน์ของอดีตนายกรัฐมนตรี

กลุ่มที่ ๒ เป็นกลุ่มมวลชนที่มีแนวความคิดทางการเมืองตามรูปแบบของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอันมีแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและการปกครองของประเทศไทยแบบใหม่ (รัฐไทยใหม่)

๒) เหตุการณ์หรือสถานการณ์และการบริหารจัดการการชุมนุมก่อนวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ มีลักษณะ ดังนี้

(๑) ช่วงระยะเวลาวันที่ ๑๑ - ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓ นปช. เปิดเวทีการชุมนุม ณ บริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศมีการเคลื่อนขบวนไปกดดันสถานที่ต่างๆ มีกำลังติดอาวุธใช้เครื่องยิงลูกระเบิดแบบเอ็ม ๗๙ ยิงบ้านพักและสถานที่ราชการ เทเลือดผู้ชุมนุมที่ทำเนียบรัฐบาล ที่ทำการพรรคประชาธิปัตย์และบ้านพักของอดีตนายกรัฐมนตรี ได้เคลื่อนขบวนไปตามท้องถนนในเขตกรุงเทพมหานครโดยใช้ขบวนรถจักรยานยนต์และรถยนต์จำนวนมาก โดยที่รัฐบาลในขณะนั้นดำเนินการบริหารจัดการการชุมนุมโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในภาวะปกติ คือ ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ก่อนวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๓ อันเป็นสถานการณ์ที่ฝ่ายรัฐบาลและส่วนราชการต่างๆ ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านความมั่นคงได้ประเมินว่าเป็นสถานการณ์ที่อยู่ในภาวะปกติจึงใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผู้รับผิดชอบตามปกติ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นที่มีความเกี่ยวข้อง ภายหลังจากที่เหตุการณ์หรือสถานการณ์มีแนวโน้มยากต่อการควบคุมและอาจเกิดเหตุรุนแรงรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและบางอำเภอของจังหวัดปริมณฑลและจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (ศอ.รส.) ตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๓ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เป็น ผอ.ศอ.รส. และได้มีการออกประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไข จำนวน ๓ ฉบับ เพื่อเป็นแนวทางให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ใช้ปฏิบัติเพื่อเป็นการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และบรรเทาเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

(๒) ช่วงระยะเวลาวันที่ ๒๔ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ปรากฏว่าเหตุการณ์หรือสถานการณ์ของการชุมนุมยังคงมีการก่อเหตุสร้างสถานการณ์ต่างๆ ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นคู่ขนานเชื่อมโยงกับการชุมนุมที่เวที นปช. ณ สะพานผ่านฟ้าลีลาศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปราศรัยในลักษณะยั่วยุเพื่อสร้างความกระด้างกระเดื่องให้เกิดขึ้น รวมทั้งช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับผู้นำ นปช. ณ สถาบันพระปกเกล้า ผลการเจรจาไม่เป็นข้อยุติ กำลังติดอาวุธยังคงมีการก่อเหตุสร้างสถานการณ์ต่างๆ การดำเนินการของ ศอ.รส. ได้ขยายเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ และได้ออกประกาศจำนวน ๓ ฉบับ โดยมีการจัดกำลังเจ้าหน้าที่รอบบริเวณรัฐสภา และจัดให้มีการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับแกนนำกลุ่มนปช. ผลการเจรจาไม่เป็นข้อยุติเช่นเดิม ต่อมาในวันที่

๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓ รัฐบาลจึงได้ประกาศขยายระยะเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกไปอีกเป็นวันที่ ๓๑ มีนาคม – วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓

(๓) ช่วงระยะเวลาวันที่ ๓๑ มีนาคม – วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๓ ในการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ได้ขยายและแยกย้ายบางส่วนไปปักหลักเวทีชุมนุมที่บริเวณสี่แยกราชประสงค์เพิ่มอีกแห่งหนึ่งในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๓ ซึ่งเต็มไปด้วยผู้ชุมนุมจำนวนมาก กระจายกันอยู่เต็มผิวจราจร ตั้งแต่แยกประตูน้ำด้านหน้าศูนย์การค้าเซ็นทรัลเวิลด์ต่อเนื่องไปจนถึงถนนราชดำริโดยพิธีกรบนเวทีแจ้งว่าจะปักหลักชุมนุมข้ามคืนที่แยกราชประสงค์

นอกจากนี้ ปรากฏว่า มีการกระทำอันเป็นการต่อต้านการทำงานของรัฐบาลตั้งแต่การชุมนุมประท้วงปิดล้อมสถานที่ราชการต่างๆ การปฏิบัติการจิตวิทยาผ่านสื่อมวลชน การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสถานีโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมพีทีวี การระดมพาหนะและมวลชนจำนวนมากเดินทางเข้าสู่กรุงเทพมหานครเพื่อกีดขวางเส้นทางการจราจรและปิดล้อมสถานที่สำคัญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถนนแจ้งวัฒนะ และรัฐสภา ถนนอู่ทองใน เป็นต้น ซึ่งมีลำดับเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

๑) ในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ รัฐบาลโดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอให้มีคำสั่งให้กลุ่มผู้ชุมนุมออกนอกสถานที่หรือพื้นที่ชุมนุม ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ ร.๒/๒๕๕๓ ว่าการกระทำของผู้ร่วมชุมนุมเป็นเหตุให้มีการปิดกั้นกีดขวางการใช้เส้นทางคมนาคมและการใช้ยานพาหนะอันเป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนกระทบต่อความมั่นคง จึงเป็นการใช้สิทธิที่เกินกว่าขอบเขตของรัฐธรรมนูญอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาความมั่นคงภายในจึงมีอำนาจดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุมและแก้ไขเหตุการณ์หรือสถานการณ์

๒) ในวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ มีการใช้กำลังบุกเข้าไปในสถานที่ราชการ คือ รัฐสภาเพื่อขัดขวางการประชุมรัฐสภาและมีการกระทบกระทั่งกันกับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย รวมทั้ง ได้มีความพยายามที่จะจับตัวรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) คณะรัฐมนตรีจึงตัดสินใจมีมติให้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ โดยการจัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) มีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เป็น ผอ.ศอฉ. ซึ่งได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ทหารสังกัดกองทัพภาคที่ ๑ เข้าควบคุมสถานีดาวเทียมไทยคม ๒ เพื่อทำการตัดสัญญาณของสถานีโทรทัศน์พีทีวี ณ สถานีบริการภาคพื้นดินไทยคม ๒ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี ในเวลา ๑๙.๐๐ นาฬิกา และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของ กสช. เข้าดำเนินการปิดสัญญาณพีทีวีได้สำเร็จในเวลา ๑๙.๓๐ นาฬิกา ซึ่งช่วงระยะเวลาดังกล่าวกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ได้ยกระดับการชุมนุมยั่วยุโดยใช้กรณีปิดสถานีโทรทัศน์พีทีวีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปลุกระดมมวลชน ศอฉ. จึงมีความจำเป็นที่จะเข้าควบคุมพื้นที่สถานีบริการภาคพื้นดินไทยคม ๒ อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี ต่อมาเวลา ๒๓.๐๐ นาฬิกา กลุ่มผู้ชุมนุม นปช.ได้เคลื่อนกลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนไปสถานีดาวเทียม

ข้อมูลนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับใช้ในราชการ

ไทยคม ๒ มากดดันเจ้าหน้าที่บริเวณทางเข้าด้านหน้าวัดบ่อเงินเพื่อผลักดันให้เจ้าหน้าที่ทหารออกไปจากพื้นที่สถานีไทยคม ๒ โดนแกนนำได้เจรจาขอให้เจ้าหน้าที่ทหารออกไปจากพื้นที่สถานีไทยคม ๒ แต่การเจรจาผลไม่ประสบความสำเร็จ

๓) ในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๓ ภายหลังที่ ศอฉ. ได้มอบหมายให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปแจ้งให้สถานีไทยคมระงับการแพร่สัญญาณภาพและเสียงของสถานีโทรทัศน์พีทีวีทำให้กลุ่มผู้ชุมนุม นปช. เคลื่อนมวลชนบางส่วนไปปักหลักชุมนุมอยู่ที่บริเวณสถานีไทยคมที่ตั้งอยู่ถนนรัตนาธิเบศร์ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และสถานีไทยคม ๒ ซึ่งตั้งอยู่ถนนสายลาดหลุมแก้ว-วัดเจดีย์หอย อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี เพื่อเรียกร้องให้ยุติการระงับการเผยแพร่สัญญาณ

(๑) เวลา ๐๑.๓๐ นาฬิกา แกนนำกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ได้นำกำลังประมาณ ๒๐๐ คน เข้าต่อว่าเจ้าหน้าที่ทหารที่นำรถมาปิดกั้นการจราจร

(๒) เวลา ๐๓.๐๐ นาฬิกา กลุ่มผู้ชุมนุม นปช. พร้อมรถกระจายเสียงได้ใช้มวลชนผลักดันเจ้าหน้าที่ทหารที่ตั้งจุดสกัดให้เข้าไปอยู่ในสถานีดาวเทียมไทยคม ๒

(๓) เวลาประมาณ ๑๒.๐๐ นาฬิกา แกนนำกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. จำนวน ๖ คน ได้เข้าเจรจากับเจ้าหน้าที่ทหารและ ผอ.สถานีไทยคม ๒ แต่การเจรจาไม่เป็นผล รวมทั้งผู้อำนวยการสถานีไทยคม ๒ มีพฤติกรรมในการส่งข้อมูลความเคลื่อนไหวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารให้กับแกนนำกลุ่มผู้ชุมนุม นปช.ทราบด้วย

(๔) เวลา ๑๓.๐๐ นาฬิกา แกนนำกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ได้ปลุกปั่นให้มวลชนจำนวนประมาณ ๕๐๐ คน ใช้กำลังผลักดันแนวของเจ้าหน้าที่ทหารเพื่อบุกเข้าไปสถานีไทยคม ๒ แต่ไม่สำเร็จเนื่องจากมีจำนวนน้อย

(๕) เวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา กลุ่มผู้ชุมนุม นปช.จากจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดนนทบุรีเดินทางมาสมทบอีกจำนวนประมาณ ๒๐๐ – ๓๐๐ คน ทำให้ยอดผู้ชุมนุมเพิ่มเป็นจำนวนประมาณ ๘๐๐ คน

(๖) เวลา ๑๖.๑๕ นาฬิกา กลุ่มผู้ชุมนุม นปช.ได้จับตัวเจ้าหน้าที่ทหารไปจำนวน ๑ นาย

(๗) เวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา กลุ่มผู้ชุมนุม นปช.เพิ่มจำนวนเป็นประมาณ ๑,๐๐๐ คน และแกนนำ นปช.ได้ประกาศให้ไปรวมตัวกันบริเวณ ถ.รัตนาธิเบศร์และได้ปล่อยตัวเจ้าหน้าที่ทหารที่ถูกจับไป

๔) ในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๓

(๑) เวลา ๑๐.๐๐ – ๑๒.๐๐ นาฬิกา แกนนำกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ประกาศบนเวทีว่าจะเคลื่อนขบวนไปยังสถานีไทยคม ๒ ซึ่งตั้งอยู่ถนนสายลาดหลุมแก้ว - วัดเจดีย์หอย อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี เพื่อกดดัน เรียกร้องให้ยุติการระงับการเผยแพร่สัญญาณการออกอากาศของสถานีโทรทัศน์พีทีวี หลังจากการประกาศกลุ่มผู้ชุมนุม นปช.ได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๕,๐๐๐ คน

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

(๒) เวลา ๑๓.๑๕ นาฬิกา กลุ่มผู้ชุมนุม นปช. จำนวนประมาณ ๑๐,๐๐ คน ได้เข้าประชิดรั้วด้านข้างสถานีไทยคม ๒

(๓) เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา กลุ่มผู้ชุมนุม นปช.ได้เข้ามาเพิ่มเติมกำลังอย่างต่อเนื่องโดยรอบบริเวณสถานีไทยคม ๒ มีจำนวนประมาณ ๒๐,๐๐๐ – ๒๕,๐๐๐ คน

(๔) เวลา ๑๔.๓๐ นาฬิกา กลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ได้เข้าทำการผลักดันด้วยกำลังต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทหารถอยออกจากสถานีไทยคม ๒ จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ทหารถ่อยร่นไปอยู่ด้านหลังสถานีไทยคม ๒ ตั้งแต่เวลา ๑๔.๕๐ นาฬิกา และถอนตัวออกจากจากสถานีไทยคม ๒ เมื่อเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา

(๕) เวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา กลุ่มผู้ชุมนุม นปช. สามารถเชื่อมต่อสัญญาณการออกอากาศของสถานีโทรทัศน์พีทีวีได้สำเร็จ

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ทหารได้สนธิกำลังใหม่และเข้าควบคุมพื้นที่สถานีโทรทัศน์ไทยคม ๒ ได้สำเร็จ รวมทั้ง ได้ระงับการออกอากาศของสถานีโทรทัศน์พีทีวีได้สำเร็จในเวลา ๒๒.๓๐ นาฬิกา เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวกลุ่มผู้ชุมนุมได้ทยอยเดินทางออกจากพื้นที่สถานีจึงทำให้เหลือเพียงกลุ่มที่เฝ้าสถานีเท่านั้น

เหตุการณ์ที่สถานการณ์การชุมนุมและก่อเหตุของกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ในช่วงระยะเวลาวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นจุดในการตัดสินใจของรัฐบาลในขณะนั้น สำหรับการปฏิบัติการเพื่อควบคุมและดูแลสถานการณ์โดยที่รัฐบาลได้พยายามดำเนินการตามหลักการใช้กฎหมายตามลำดับ คือ

(๑) เริ่มแรกโดยการบังคับใช้กฎหมายตามปกติในการปฏิบัติการเพื่อควบคุมและดูแลสถานการณ์การชุมนุม

(๒) เมื่อเหตุการณ์จำเป็นที่จะต้องดูแลควบคุมอย่างใกล้ชิดจึงบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในการปฏิบัติการเพื่อควบคุมและดูแลสถานการณ์การชุมนุมโดยการจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (ศอ.รส.) เป็นองค์กรรูปแบบพิเศษในการควบคุมดูแล

(๓) ต่อเมื่อพิจารณาเห็นเหตุการณ์เกิดความรุนแรงและยากต่อการควบคุมสถานการณ์รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้กฎหมายฉุกเฉิน คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยการจัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) เป็นองค์กรรูปแบบพิเศษเพื่อควบคุมและดูแลสถานการณ์การชุมนุมที่เริ่มและมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น

ทั้งนี้ รัฐบาลในขณะนั้นได้ให้นโยบายในการปฏิบัติภารกิจตามแนวทางการใช้กำลังและอาวุธอย่างเข้มงวด โดยเริ่มการปฏิบัติจากมาตรการเบาไปหาหนักและไม่มีการใช้กระสุนจริง โดยรัฐบาลได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติภารกิจด้วยความละเอียดรอบคอบอย่างที่สุด รวมทั้งให้หลีกเลี่ยงการใช้กำลังและอาวุธ

ข้อมูลนี้ถูกถอดถอนตามมติที่ประชุมวุฒิสภา

ประเด็นที่ ๒ ข้อเท็จจริงของสถานการณ์หรือเหตุการณ์ทั่วไปในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ รวมทั้งการบริหารสถานการณ์และปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาล ดังนี้

ข้อมูลที่ได้รับ

เหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เกิดเหตุปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. กับเจ้าหน้าที่ทหาร จากการปฏิบัติการขอคืนพื้นที่เพื่อเปิดการจราจรที่จะมุ่งสู่สะพานพระราม ๘ และสะพานพระปิ่นเกล้า รวมทั้งการบริหารสถานการณ์และปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งรัฐบาลโดย ศอฉ.ได้มอบหมายเจ้าหน้าที่ทหารเป็นหลักในการเข้าขอคืนพื้นที่บริเวณสี่แยกคอกวัวถึงถนนประชาธิปไตยรวมพื้นที่อันมีความต่อเนื่องภายในอาณาบริเวณดังกล่าวด้วย โดยมีลำดับเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

๑) เวลา ๑๑.๐๐ นาฬิกา ผอ.ศอฉ.มอบภารกิจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ เพื่อขอคืนพื้นที่สำหรับการเปิดการจราจรในบริเวณถนนพิษณุโลกจากสะพานชมัยมรุเชษฐ์ถึงสี่แยกวังแดง และถนนราชดำเนินนอกตั้งแต่สี่แยกสวนมิสกวันถึงสี่แยก จปร.เพื่อเป็นการเปิดพื้นที่การคมนาคม สัญจรสะพานพระราม ๘ ตามปกติ รวมทั้ง บริเวณพื้นที่ถนนราชดำเนินกลางจากสี่แยกคอกวัว ถึงอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยและถนนดินสอเพื่อเป็นการเปิดพื้นที่การคมนาคมสัญจรสะพานพระปิ่นเกล้า ตามปกติ

๒) เวลา ๑๓.๐๐ นาฬิกา กลุ่มผู้ชุมนุม นปช. นำโดยนายขวัญชัย ไพรพนา นำกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. เดินทางไปที่กองทัพภาคที่ ๑ ทำการปิดล้อมไม่ให้เจ้าหน้าที่ทหารนำกำลังออกมาและได้มีการปีนกำแพงและขว้างปาระเบิดเพลิง ปาสิ่งของเข้าไปในรั้วของกองบัญชาการกองทัพภาคที่ ๑ ใส่เจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อสร้างสถานการณ์ให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มคนเสื้อแดงกับเจ้าหน้าที่ทหาร ยั่วยุให้เกิดการปะทะรุนแรง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ทหารได้รับบาดเจ็บฝ่าย เจ้าหน้าที่ทหารได้พยายามเจรจาแต่ไม่เป็นผลและกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ถูกเจ้าหน้าที่ทหารผลักดันและใช้น้ำฉีดจนต้องถอยร่นออกมา

๓) เวลา ๑๔.๐๐ - ๑๖.๐๐ นาฬิกา เกิดเหตุการณ์ปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารกับกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ที่บริเวณสะพานมัฆวานรังสรรค์และสะพานชมัยมรุเชษฐ์จึงทำให้ทั้ง ๒ ฝ่าย ต่างได้รับบาดเจ็บ จนกระทั่งถึงเวลา ๑๘.๐๐ น. กลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ผลักดันเจ้าหน้าที่ให้ถอยร่นจากสะพานมัฆวานฯ ไปจนถึงแยกมิสกวัน

๔) เวลา ๑๘.๑๕ นาฬิกา ผอ.ศอฉ. สั่งการให้ทุกหน่วยหยุดปฏิบัติการและให้ปรับการวางแนวป้องกันเนื่องจากใกล้เวลามืดค่ำ และยึดหลักว่าผู้ชุมนุมทุกคนล้วนเป็นคนไทยด้วยกัน ดังนั้น แนวทางการปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อาวุธ จึงเน้นในการป้องกันและรักษาความปลอดภัยให้แก่ทรัพย์สินและชีวิตของประชาชนเป็นหลัก โดยเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติภารกิจบริเวณพื้นที่การชุมนุม ในส่วนที่จะต้องเผชิญหน้าโดยตรงกับกลุ่มผู้ชุมนุมห้ามพกพาอาวุธและห้ามใช้อาวุธต่อผู้ชุมนุมโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สถานการณ์คับขันและมีความจำเป็นต้องใช้อาวุธเพื่อป้องกันตนเองหรือรักษาความปลอดภัยให้กับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์นั้น จะต้องใช้ตามลำดับขั้นจากเบาไปหาหนักซึ่งสามารถสรุปได้เป็น ๓ ขั้นตอน กล่าวคือ

ข้อมูลนี้ดาวน์โหลดออกมาจากเว็บไซต์ประชาไท

ขั้นที่ ๑ การแจ้งเตือนด้วยวาจาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายเป็นจำนวน ๓ ครั้ง เพื่อให้ผู้ก่อเหตุหยุดการกระทำดังกล่าว

ขั้นที่ ๒ การยิงเตือนขึ้นฟ้าหรือในทิศทางที่ปลอดภัย

ขั้นที่ ๓ ใช้อาวุธตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมายและสมควรแก่เหตุตามหลักสากล โดยเป็นการยิงที่ไม่มุ่งประสงค์ให้ผู้ก่อเหตุเป็นอันตรายถึงชีวิต

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่สามารถข้ามขั้นตอนการปฏิบัติได้ หากประสบภัยคุกคามและภยันตรายที่ใกล้จะมาถึงและเป็นอันตรายต่อชีวิตตนเองและประชาชนผู้บริสุทธิ์และภายหลังเกิดเหตุต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงทราบโดยเร็วที่สุด

ศอฉ. ได้กำหนดรูปขบวนให้เจ้าหน้าที่ถือโล่และกระบองอยู่ในแนวหน้าและให้เจ้าหน้าที่ติดอาวุธ (ระดับ ผบ.หมู่ ขึ้นไป) เพียงกองร้อยละประมาณ ๑๐ กระบอก โดยให้อยู่ในแถวที่ ๓ หรือแถวหลังสุดของรูปขบวน ณ แนวป้องกันมีหน้าที่ยิงเตือนขึ้นฟ้าให้ผู้ชุมนุมหยุดการกระทำรุนแรงหรือป้องกันไม่ให้ฝ่ายชุมนุมบุกรุกเข้าสู่แนวป้องกันของเจ้าหน้าที่ทหารและสามารถใช้อาวุธยิงได้เพื่อป้องกันตนเองหรือผู้อื่นตามหลักกฎหมาย สำหรับรถสายพานลำเลียงพลของ พล.ร.๒ รอ.ที่ไปขึ้นควบคุมทางยุทธการกับ พล.ร.๒ รอและเข้าร่วมในการปฏิบัติการนั้น มีวัตถุระเบิดจากฝ่ายตรงข้าม อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้อาวุธประจำรถสายพานลำเลียงพลยิงใส่ประชาชนแต่อย่างใด

ในภาพรวมเจ้าหน้าที่ได้ใช้โล่และกระบองเป็นหลักในการขอคืนพื้นที่เพื่อเปิดการจราจร สำหรับแก๊สน้ำตา กระสุนยาง และอาวุธให้ใช้ตามขั้นตอนมาตรฐานของการควบคุมฝูงชน ส่วนกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ซึ่งมีกองกำลังติดอาวุธแฝงอยู่ได้ใช้อาวุธสงครามหลายชนิดยิงใส่เจ้าหน้าที่ทหารตลอดเวลา จนเวลาประมาณ เวลา ๑๕.๐๐ น. ศอฉ. เห็นว่า ขณะนั้นจะเข้าสู่เวลากลางคืนจึงได้สั่งให้เจ้าหน้าที่หยุดปฏิบัติการอยู่ที่บริเวณสี่แยกผ่านฟ้า บริเวณหน้าโรงเรียนสตรีวิทยาบริเวณถนนพระสุเมรุและบริเวณสี่แยกคอกวัว แต่กลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ได้เข้าทำการปิดล้อมพื้นที่ด้านหลังของเจ้าหน้าที่บริเวณถนนพระสุเมรุใกล้สะพานวันชาติบริเวณวัดตรีทศเทพและบริเวณสี่แยกวิสุทธิกษัตริย์ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถถอนกำลังกลับออกไปได้ แกนนำ นปช. ประกาศปลุกระดมให้กลุ่มผู้ชุมนุมก่อความรุนแรงด้วยการใช้วัตถุสิ่งของ ระเบิดเพลิง ขว้างปาเข้าใส่เจ้าหน้าที่ตามแนวป้องกันของฝ่ายเจ้าหน้าที่ เกิดการปะทะผลักดันกันไปมา ศอฉ. ให้เฮลิคอปเตอร์โปรยใบปลิวแจ้งเตือนผู้ชุมนุมให้ยุติการกระทำเนื่องจากเป็นการผิดกฎหมาย แต่กองกำลังติดอาวุธยิงเฮลิคอปเตอร์ของเจ้าหน้าที่ขณะกำลังโปรยใบปลิว ทำให้เจ้าหน้าที่ทหารได้รับบาดเจ็บ ๑ นาย

๕) จนกระทั่งถึงเวลาประมาณ ๒๐.๐๐ น. กองกำลังติดอาวุธชายชุดดำที่แฝงตัวปะปนกับกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ได้ใช้อาวุธร้ายแรงประกอบด้วยอาวุธปืนเอ็ม ๑๖ อาวุธปืน AK ๔๗ ระเบิดขว้างและอาวุธสงครามนานาชนิดยิงใส่เจ้าหน้าที่จนเสียชีวิต จำนวน ๕ นาย (พ.อ.ร่มเกล้า ธุวธรรม ได้รับบาดเจ็บถูกนำตัวส่งโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าและเสียชีวิตในเวลา ๐๒.๕๗ น. ของวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๓) และเจ้าหน้าที่ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนหลายร้อยนาย ส่วนสาเหตุที่เจ้าหน้าที่

ข้อมูลสำนักนายกรัฐมนตรี ประชาชนสามารถ

ไม่สามารถใช้อาวุธยิงตอบโต้ได้ เนื่องจากกองกำลังติดอาวุธใช้ผู้ชุมนุมเป็นโล่ห์มนุษย์กำบัง ผู้ชุมนุมมีจำนวนมากเจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งไม่ให้ยิงประชาชนขอให้เพียงใช้การยิงเตือนขึ้นฟ้าและยิงเพื่อป้องกันตนเองและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการฝ่าวงล้อมและถอนตัวเข้าพื้นที่ปลอดภัยไม่ให้ได้รับอันตรายจากการทำร้ายของกลุ่มผู้ชุมนุม นปช.และกองกำลังติดอาวุธเท่านั้น ในขณะที่เจ้าหน้าที่ถอนตัวจากสี่แยกคอกวัวและจากหน้าโรงเรียนสตรีวิทยาซึ่งนอกจากจะมีกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. เข้าปิดล้อมหน่วยเจ้าหน้าที่ทหารทางด้านหลังขัดขวางการถอนตัวแล้ว เจ้าหน้าที่ยังถูกยิงด้วยเอ็ม ๗๙ รวมทั้งสิ้น ๑๕ นัด เจ้าหน้าที่จึงจำเป็นต้องมีการยิงป้องกันและคุ้มครองให้กับตนเองและเปิดทางให้กับเจ้าหน้าที่พยาบาลที่มีหน้าที่ลำเลียงเจ้าหน้าที่ทหารที่ได้รับบาดเจ็บออกจากพื้นที่ที่เกิดเหตุ โดยมิให้เป็นการยิงเพื่อหมายเอาชีวิตแต่อย่างใด แต่ปรากฏเกิดเหตุการณ์ไร้มนุษยธรรมจากกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. เพราะขณะนำผู้บาดเจ็บออกจากพื้นที่รถพยาบาลของฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารได้ถูกกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ขัดขวางและลากตัวผู้ได้รับบาดเจ็บลงมาทุบตีทำให้มีเจ้าหน้าที่ทหารที่บาดเจ็บต้องเสียชีวิตจากการถูกรุมทำร้ายด้วยจำนวนหนึ่ง จากเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓" ดังกล่าว ได้มีการตั้งข้อสังเกต คือ[๖]

(๑) เหตุการณ์ครั้งนี้ มีชายแต่งกายชุดดำติดอาวุธใช้อาวุธสงครามชัดเจน

(๒) อาคารสูง และพื้นที่ตามตรอก ซอย ตามแนวถนนราชดำเนิน ไม่ได้อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ เพราะกลุ่มผู้ชุมนุมเข้ามากดดันให้ทหารถอยหลังออกมาตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๓

(๓) มีการทำลายกล้อง CCTV บริเวณพื้นที่เกิดเหตุ ก่อนเกิดเหตุร้ายแรงขึ้นจากเหตุการณ์ดังกล่าวมีการสูญเสียเจ้าหน้าที่ ประชาชน และยุทโธปกรณ์ ดังนี้

ผู้เสียชีวิต	๕	๒๑	๒๖
ผู้ได้รับบาดเจ็บ	๓๕๔	๔๖๖	๘๒๐

การสูญเสียยุทโธปกรณ์

๑) ยานพาหนะแบบต่าง ๆ ได้รับความเสียหาย จำนวน ๓๕ คัน

๒) อาวุธถูก กลุ่ม นปช. ยึดไป ประกอบด้วย

(๑) ปลย.ทาร์โว่	จำนวน	๒๔	กระบอก
(๒) ปลช.	จำนวน	๒๗	กระบอก
(๓) ปลย.เอ็ม ๑๖	จำนวน	๙	กระบอก
(๔) ปพ.๘๖	จำนวน	๑	กระบอก
(๕) กระสุน ขนาด ๕.๕๖ มม. สำหรับ ปลย.ทาร์โว่	จำนวน	๑,๐๐๐	นัด
(๖) กระสุน ปลช.	จำนวนหนึ่ง		

---

[๖] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๒๗ วันศุกร์ที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมหมายเลข ๒๗๐๒ ชั้น ๒๗ อาคารสุขประพฤติ

(๗) เครื่องมือสื่อสารได้รับความเสียหาย ๑๕ รายการ

ทั้งนี้ สถานการณ์หรือเหตุการณ์และการบริหารสถานการณ์ได้เกิดความสูญเสียของเจ้าหน้าที่ทหารและประชาชนที่ปะทะกันมีปรากฏตามรายงาน คือ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารสูญเสียชีวิต จำนวน ๕ นาย และบาดเจ็บ จำนวน ๓๕๖ นาย ฝ่ายพลเรือนสูญเสียชีวิต จำนวน ๒๑ คน และบาดเจ็บ จำนวน ๔๖๙ คน โดยกลุ่มผู้ชุมนุมได้ยึดอาวุธปืนของหน่วยเจ้าหน้าที่ทหารไปเป็นจำนวน ๖๘ กระบอกซึ่งการปฏิบัติภารกิจขอคืนพื้นที่ในภาพรวมของเจ้าหน้าที่ตามแนวทางที่ได้รับมอบหมายจาก ศอฉ. ซึ่งผู้บัญชาการกองทัพบกในขณะนั้นได้กล่าวกับเจ้าหน้าที่ทหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้สมเกียรติภูมิกับการเป็นเจ้าหน้าที่ทหารของชาติและปฏิบัติกับประชาชนด้วยความเป็นคนไทยด้วยกัน

ประเด็นที่ ๓ หลักการปฏิบัติในการใช้กำลังและการป้องกันตนเอง การรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐบาลในสถานการณ์และเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ดังนี้

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) ก่อนเหตุการณ์วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ รัฐบาลได้ใช้มาตรการในการเจรจากับแกนนำกลุ่มผู้ชุมนุม นปช. ในช่วงระยะปลายเดือนมีนาคมโดยนายกรัฐมนตรีได้เสนอแผนปรองดองด้วยการเสนอแผนสำหรับยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในช่วงเดือนพฤศจิกายน แต่ผลปรากฏว่า การเจรจาดังกล่าวไม่เป็นผล ซึ่งมีข้อสังเกตว่าบรรดากลุ่มแกนนำ นปช. บางคนยอมรับเงื่อนไขแผนปรองดอง แต่มีแกนนำบางคนไม่ยอมรับเงื่อนไขแผนปรองดอง

๒) รัฐบาลได้มอบหมายให้กองทัพบกเข้ามาทำหน้าที่หลักในการปฏิบัติภารกิจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของการชุมนุมเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและพลเรือนโดยรัฐบาลได้ให้นโยบายชัดเจนกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติว่า รัฐบาลไม่มีแนวคิดหรือความพยายามที่จะใช้กำลังเข้าไปสลายการชุมนุม ขอให้ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ปฏิบัติภารกิจด้วยความระมัดระวังเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุม และการใช้อำนาจตามกฎหมายบนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ๓ ประการ คือ

(๑) เจ้าหน้าที่ต้องกระทำการภายใต้กรอบของกฎหมายมีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลและเคารพในสิทธิมนุษยชน

(๒) การจัดกำลังและการใช้มาตรการที่เหมาะสมตามสถานการณ์และสมควรแก่เหตุซึ่งเป็นมาตรการที่มีความเข้มจากเบาไปหาหนักตามลำดับความรุนแรง ได้แก่ ขอความร่วมมือป้องกันสถานที่สำคัญ เช่น กรณีกลุ่มผู้ชุมนุมยกขบวนเดินทางมาทางเรือตามแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นต้น การตั้งจุดสกัด จุดตรวจ การขอเปิดพื้นที่จราจร การควบคุมพื้นที่ และการกระชับพื้นที่

(๓) การหลีกเลี่ยงการสูญเสียที่จะเกิดกับประชาชนโดยให้ระลึกเสมอว่ากลุ่มผู้ชุมนุม คือ ประชาชนคนไทยด้วยกัน เช่น มีกฎการใช้กำลัง การเลือกใช้อุปกรณ์ หรือ

ข้อมูลส่วนนี้ถูกลบออกตามคำสั่งที่ประชุมใหญ่สภา

การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบถึงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นต้น

ทั้งนี้ จากเหตุการณ์ดังกล่าว ได้มีหลักปฏิบัติในการใช้กำลังและการป้องกันตนเองในสถานการณ์ขณะนั้น ข้อเสนอแนะ แนวคิดในการใช้กำลัง และการบริหารเหตุการณ์ในสภาวะวิกฤติ (Crisis Management) อย่างเหมาะสม และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนี้ [๗]

หลักปฏิบัติในการใช้กำลัง และการป้องกันตนเองในสถานการณ์ขณะนั้น

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) นโยบายของรัฐบาลขณะนั้น กำหนดไว้ชัดเจนว่า "การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่จะต้องเคารพกฎหมาย และใช้อำนาจตามกฎหมายบนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ และระมัดระวังไม่ให้มีการใช้อำนาจจากกฎหมายไปเพื่อผลทางการเมือง"

๒) แนวความคิดในการใช้กำลัง

(๑) เจ้าหน้าที่ต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากล และเคารพในสิทธิมนุษยชน

(๒) การจัดกำลังและใช้มาตรการที่เหมาะสมตามสถานการณ์และสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นมาตรการที่มีความเข้มขึ้นจากเบาไปหาหนักตามลำดับของความรุนแรง การละเมิดกฎหมาย และการสร้างความเดือดร้อนของการชุมนุมต่อประชาชนทั่วไป ได้แก่

- การประสานขอความร่วมมือ
- มาตรการการเจรจา
- มาตรการการป้องกันสถานที่สำคัญ
- มาตรการจัดตั้งจุดตรวจ จุดสกัด
- การขอเปิดพื้นที่การจราจร
- มาตรการควบคุมพื้นที่
- และการกระชับพื้นที่

(๓) การหลีกเลี่ยงการสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนอย่างถึงที่สุด ได้แก่

- มุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการปราบปราม โดยให้ทหารใช้หลักการป้องกัน ส่วนตำรวจใช้หลักการแก้ไขเหตุการณ์
- การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า
- มีการประชุมเน้นย้ำนโยบายในทุกระดับทุกวัน
- มีกฎการใช้กำลัง ซึ่งควบคุมการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมแก้ไขสถานการณ์การชุมนุม

ข้อมูลความคิดเห็นของกรรมาธิการที่ประชุมวุฒิสภา

---

[๗] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๒๗ วันศุกร์ที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุม หมายเลข ๒๗๐๒ ชั้น ๒๗ อาคารสุขประพฤติ

- การเลือกใช้อาวุธ เน้นการใช้อุปกรณ์ที่เหมาะสมกับระดับของเหตุการณ์

- มีการซักซ้อมการเข้าแก้ไขสถานการณ์ และการซักซ้อมการใช้อาวุธเพื่อจำกัดลดอันตรายหรือผลเสียหายข้างเคียงให้มากที่สุด

- ไม่มีการปิดกั้นสื่อมวลชน

๓) กฎการใช้กำลังในการควบคุมสถานการณ์การชุมนุมได้ปฏิบัติตามขั้นตอนจากเบาไปหาหนัก ดังนี้

(๑) จัดรูปขบวนตั้งแนวแสดงกำลัง เพื่อให้ผู้ชุมนุมเห็นชัดว่าเจ้าหน้าที่กำลังทำหน้าที่รักษากฎหมาย ผู้ชุมนุมจะได้เปลี่ยนความคิดเลิกการเข้าร่วมการชุมนุม

(๒) ประกาศผ่านเครื่องขยายเสียง ด้วยการพูดจาสุภาพ เตือน ห้าม ไม่ให้ผู้ชุมนุมกระทำความผิดกฎหมายให้เลิกเสีย

(๓) ใช้โล่ดัน

(๔) ใช้น้ำฉีด หรือใช้เครื่องเสียง

(๕) ใช้กระบอง

(๖) ใช้แก๊สน้ำตา

(๗) ใช้กระสุนยาง

๔) กฎการใช้อาวุธ : หลักการสำคัญเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้บริสุทธิ์จากการกระทำที่คุกคาม โดยมีขั้นตอนดังนี้

(๑) ขั้นที่ ๑ ให้แจ้งเตือนด้วยวาจา เพื่อให้ผู้ก่อเหตุหยุดการกระทำ

(๒) ขั้นที่ ๒ การยิงเตือนขึ้นฟ้า หรือเป็นการยิงในที่ที่ปลอดภัย

(๓) ขั้นที่ ๓ การใช้อาวุธตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมายและสมควรแก่เหตุ ซึ่งความหมายจริง ๆ เท่ากับ ไม่อนุญาตให้ใช้อาวุธอะไรนอกเหนือจากกฎหมายปกติ

ข้อมูลลับ ไม่ปิดออกสาธารณะ ปรับปรุงล่าสุด

ประเด็นที่ ๔ ข้อเสนอแนะและแนวคิดการใช้กำลังและการบริหารเหตุการณ์ในสภาวะวิกฤติอย่างเหมาะสมและการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายดังนี้

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

๑) ประเด็นการเสียชีวิตของ พันเอก ร่มเกล้า ธุวธรรม จากเหตุการณ์ขอคืนพื้นที่เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ บริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาส ส่งผลให้ พันเอก ร่มเกล้า ธุวธรรม รองเสนาธิการ พล.รอ.๒ รอ. ค่ายจักรพงษ์ ปราจีนบุรี เสียชีวิต แต่ขณะนี้คดียังไม่มีความคืบหน้า ดังนั้น ผู้บัญชาการทหารบกควรมีการเร่งรัดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเร่งติดตามคดีนี้อย่างจริงจัง ซึ่งแตกต่างจากคดีของกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองที่เสียชีวิตจากเหตุการณ์ขอคืนพื้นที่ช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ ที่บริเวณราชประสงค์คดีมีความรุดหน้าไปอย่างมาก ทั้งนี้ การเสียชีวิตของพันเอก ร่มเกล้า ธุวธรรม และทหารที่เสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่ ในครั้งนี้กองทัพบกควรแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามคดีอย่างใกล้ชิดเพื่อเป็นคดีน่าร่อง อันจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

๒) ประเด็นการสลายการชุมนุมของกองทัพ ซึ่งจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ ฝ่ายทหารและตำรวจสามารถบริหารสถานการณ์ความไม่สงบได้และไม่เกิดความสูญเสียซึ่งถือว่าเป็นบทเรียนที่ควรศึกษา แต่การปฏิบัติการขอคืนพื้นที่เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ เกิดความผิดพลาดจึงทำให้มีความสูญเสียอย่างมาก เนื่องจากไม่ได้ถอดบทเรียนที่ผ่านมาขาดการวางแผนที่ดี หรืออาจจะเกิดจากการออกคำสั่งที่ไม่มีความยืดหยุ่น จึงทำให้ได้แต่เป็นฝ่ายตั้งรับประกอบกับการใช้กำลังทหารเข้ามาเพื่อปฏิบัติหน้าที่สลายการชุมนุมในเมืองเป็นการใช้กำลังที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่ได้รับการฝึกมาเพื่อเหตุการณ์นี้โดยเฉพาะจึงขาดความชำนาญ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่มีข้อผิดพลาด ทั้งนี้ ในต่างประเทศการสลายการชุมนุมจะใช้กำลังตำรวจเนื่องจากได้รับการฝึกฝนมาโดยเฉพาะและมีความชำนาญรวมทั้งกฎหมายให้อำนาจแต่ยังเกิดความผิดพลาดได้ ดังนั้นการสั่งการ การใช้กำลังทหาร และการปฏิบัติตามกฎหมายฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและสั่งการต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

อย่างไรก็ตาม กรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น การขว้างปาระเบิดเข้ามายังบริเวณกองทัพภาคที่ ๑ และการยิงปืนต่อต้านเฮลิคอปเตอร์ กองทัพบกควรแจ้งความดำเนินคดีตามกฎหมาย รวมทั้งในกรณีที่ชายชาตรีทหารบางคนที่ไม่มีระเบียบวินัยออกไปอยู่นอกหน่วยแล้วรวบรวมชายฉกรรจ์มาฝึกแบบทหารในสถานที่สาธารณะเพื่อเป็นการ์ดให้กับกลุ่มผู้ชุมนุมทางผู้บังคับบัญชากองทัพน่าจะพิจารณาลงโทษในขณะนั้นเพื่อลดปัญหาต่างๆที่จะตามมา

๓) เหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ ที่มีชายชุดดำลอบยิงเจ้าหน้าที่และประชาชนบริเวณสี่แยกคอกวัวในวันนั้นพื้นที่ถนนราชดำเนินไม่มีกองกำลังทหารรักษาการณ์อยู่เนื่องจากวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๓ กลุ่มผู้ชุมนุมกดดันฝ่ายเจ้าหน้าที่ให้ถอนกำลังไปภายนอกพื้นที่และมีฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาดูแลพื้นที่แทน ในขณะที่กำลังทหารที่มาควบคุมสถานการณ์ได้รับการฝึกควบคุมฝูงชนและการปราบจลาจลแต่อาจมีเครื่องมือใช้ในการป้องกันที่ไม่เพียงพอ

๔) เกี่ยวกับคดีที่ทหารถูกกระทำให้ได้รับความเสียหายจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงดำเนินการการสืบสวนสอบสวนกองทัพไม่มีอำนาจดำเนินการได้โดยตรง ทางผู้บังคับบัญชาจะระมัดระวังเรื่องการให้ข่าวไม่ตอบโต้ผ่านสื่อสารมวลชนเนื่องจากจะเป็นคู่ขัดแย้งและทำให้ปัญหาความขัดแย้งไม่จบสิ้น

๕) ผู้บังคับบัญชาทหารในขณะนั้นกำชับให้กำลังทหารที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ให้ปฏิบัติกับผู้ชุมนุมเหมือนเป็นคนไทยคนหนึ่งที่มาเรียกร้องทางการเมืองไม่ให้มองเป็นศัตรู ทหารนายหนึ่งแจ้งว่าฝ่ายทหารใช้โล่ผลักดันสามารถควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมได้แต่ไม่คิดว่าจะถูกยิงด้วยเอ็ม ๗๙ จากกลุ่มผู้ชุมนุม

สถาบันพระปกเกล้า สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗

โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

ก. เหตุการณ์วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ กรณีมีชายที่แต่งกายชุดดำเป็นการต่อสู้ของคนที่เรียนตำราเดียวกันเป็นผู้วางแผน ดังนั้น อาจจะเป็นความขัดแย้งของกลุ่มคนสีเดียวกันกับบุคคลดังกล่าวซ้อนแผนสร้างความรุนแรงและความสูญเสียให้กับประเทศก็อาจเป็นได้

ข. การขอคืนพื้นที่บริเวณแยกราชประสงค์ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ภายหลังแกนนำกลุ่มผู้ชุมนุมมอบตัวแล้ว พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในการควบคุมของฝ่ายเจ้าหน้าที่ ในช่วงเวลากลางคืนเกิดเหตุการณ์ยิงประชาชนภายในวัดปทุมวนารามราชวรวิหาร จำนวน ๖ ศพ เหตุการณ์ดังกล่าวเจ้าหน้าที่ทหารควบคุมพื้นที่ได้แล้ว แต่ยังมีบุคคลไม่ทราบสังกัดเข้าไปสร้างสถานการณ์จึงถูกนำมาเป็นประเด็นปัญหาให้กับทางกองทัพถูกโจมตี

ข้อมูลยังไม่มีข้อยุติ ไม่ได้ออกจากที่ประชุมวุฒิสภา

ข้อมูลเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างเจ้าหน้าต่อประชาชนและประชาชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

เหตุการณ์เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ รัฐบาลประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและให้เจ้าหน้าที่ทหารเข้ามาดูแลสถานการณ์ พบว่าศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) มีการออกคำสั่งเป็นสองลักษณะคือ

๑) ออกคำสั่งเป็นหนังสือ (ในรูปของคณะกรรมการ)

๒) ออกคำสั่งด้วยวาจา

ในการปฏิบัติการขอคืนพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ใช้หลักการพื้นฐานในการสลายฝูงชนหรือไม่ โดยใช้วิธีการจากเบาไปหาหนักใช้การเตือนก่อนหรือไม่ และใช้เครื่องมือเท่าที่จำเป็นหรือไม่ เกินกว่าเหตุหรือไม่ โดยเหตุการณ์ในช่วงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ การตรวจได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเหตุการณ์จากพยานบอกเล่าจากหลายฝ่ายซึ่งให้ข้อมูลไม่ตรงกันทำให้ข้อมูลเกิดความสับสนจึงยังไม่มีข้อสรุปว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่

<u>ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

๑) เหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนแต่ผู้ชุมนุมกระทำละเมิดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เหตุการณ์ที่กองทัพภาคที่ ๑ มีกลุ่มผู้ชุมนุมใช้แก๊สน้ำตาขว้างและระเบิดเข้าไปในกองทัพภาคที่ ๑ ที่สะพานมัฆวาน ใช้อาวุธสงครามทำร้ายเจ้าหน้าที่ที่ถนนราชดำเนินบริเวณสี่แยกคอกวัวมีการหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้ป่วยและทำร้ายเจ้าหน้าที่ทหารที่ได้รับบาดเจ็บตามภาพข่าวที่ปรากฏชี้ให้เห็นว่ากลุ่มผู้ชุมนุมไม่เคารพกติกาและหลักสิทธิมนุษยชน

๒) หลักการทั่วไปของการบริหารบ้านเมืองรัฐต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ไปกระทำละเมิดกับประชาชน แต่มีพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อสั่งการให้เจ้าหน้าที่

ทั้งทหาร ตำรวจ พลเรือนเข้าควบคุมสถานการณ์ในการดูแลรักษาความสงบแล้วอาจจะไปละเมิดประชาชน ถือว่าเป็นกฎหมายพิเศษที่ยกระดับสถานการณ์ให้มีความร้ายแรงกว่าปกติ เมื่อสถานการณ์บานปลายฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบ ฝ่ายบริหารควรใช้ดุลพินิจหรือความเหมาะสมในการนำกฎหมายพิเศษมาใช้ให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ เนื่องจากการใช้กำลังทหารในการควบคุมฝูงชนแล้วเกิดความผิดพลาดจะเป็นการลดเกียรติภูมิของทหารทั้งที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ออกคำสั่งซึ่งในประเทศอังกฤษเมื่อมีเหตุจลาจลจะใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการเพราะได้รับการฝึกมาเป็นการเฉพาะ

๓) การที่จะมอบหมายให้ฝ่ายทหารทำหน้าที่ในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมควรพิจารณาจากทหารประจำการที่มียศตั้งแต่นายสิบขึ้นไปไม่ควรใช้ทหารกองประจำการ (ทหารเกณฑ์) เนื่องจากวุฒิภาวะและการได้รับการฝึกฝนที่แตกต่างกัน

๔) การบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการยอมรับของทุกฝ่าย และควรมีแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อรองรับเหตุการณ์ความไม่สงบที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

๕) เหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากฝ่ายการเมืองที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกันแล้วตกลงกันไม่ได้จึงเกิดการชุมนุมเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มการเมืองนั้นๆ ดังนั้น การใช้อำนาจ การออกคำสั่งใดๆ จากฝ่ายการเมืองที่ถือว่าเป็นผู้ออกนโยบายด้านการบริหารบ้านเมืองแล้วเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนฝ่ายการเมือง ต้องแสดงความรับผิดชอบให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ จากเหตุการณ์ดังกล่าว ฝ่ายทหารควรตั้งคณะกรรมการติดตามความคืบหน้าคดีกรณีทหารเสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่ และจากการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมควรมีการศึกษาบทเรียนที่ผ่านมาให้รอบคอบเพื่อการวางแผนและการปรับยุทธวิธีในการปฏิบัติเพื่อลดความสูญเสีย โดยเฉพาะการใช้กำลังทหารเพื่อรักษาความสงบในการชุมนุมไม่ควรกระทำแต่ควรใช้กำลังตำรวจเนื่องจากได้รับการฝึกฝนมาโดยเฉพาะ ส่วนการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองในการออกคำสั่งต้องมีความชัดเจนและมีความรับผิดชอบ รวมทั้งการบริหารสถานการณ์การชุมนุมและการปราบจลาจล รัฐบาลต้องใช้หลักสากลนิยมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ ที่สำคัญคือทุกฝ่ายจะต้องช่วยกันในการทำให้ประชาชนคนทั่วไปได้รู้และเข้าใจกับความเป็นจริงของเหตุการณ์และสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วง ๖-๗ ปีที่ผ่านมาหรือแม้สถานการณ์การพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญและการเสนอร่างพระราชบัญญัติปรองดองเช่นเดียวกันสามารถดำเนินการได้แต่จะต้องให้ประชาชนเป็นผู้ยินยอมและรู้ในเนื้อหาสาระของการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการเสนอร่างพระราชบัญญัติปรองดองอย่างแท้จริง

๓ ก-๓ เศรษฐกิจ

๓ ก-๓.๑ การธนาคาร[๕]

เนื่องด้วยเดิมปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงเป็นลักษณะการคุกคามโดยการใช้กำลังทางการทหารเข้ารุกรานและเปิดเผย แต่ในยุคปัจจุบันอันเป็นยุคโลกาภิวัตน์การกระทำกับสิ่งหนึ่งหาได้มีการกระทบกับสิ่งหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่ได้มีผลกระทบกันเป็นลูกโซ่และมีลักษณะเป็นวงกว้าง ทำให้ภัยคุกคามดังกล่าวได้เปลี่ยนรูปแบบจากการใช้กำลังทางการทหารมาเป็นปัญหาความมั่นคงจากภัยคุกคามทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม พลังงานและสิ่งแวดล้อม ในบริบทต่างๆ ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงหลายฉบับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงลักษณะต่างๆ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ความสามารถในการบริหารจัดการสถานการณ์ความมั่นคงเชิงบูรณาการ และมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สุขกับประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ปัญหาความมั่นคงของประเทศไทยในปัจจุบัน อาทิเช่น

๑) ปัญหาความมั่นคงบางครั้งบางกรณีเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนในประเทศที่อาจจะมีความเข้าใจไม่ตรงกันหรือมีทัศนคติที่แตกต่างกัน

๒) ปัญหาความมั่นคงบางครั้งบางกรณีเกิดขึ้นจากการที่บริษัทบางบริษัทหรือหลายบริษัทดำเนินกิจการแล้วกลายเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม เช่น การเกิดขึ้นของกรณีวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐

ในประเด็นความสัมพันธ์ของความมั่นคงทางเศรษฐกิจกับความมั่นคงของรัฐ โดยผู้แทนจากสมาคมธนาคารไทย ได้ให้ข้อมูลในประเด็นด้านการเงินจากภายในและภายนอกประเทศที่จะส่งผลต่อความมั่นคงของชาติในอนาคตและนโยบายด้านการเงินที่นำไปสู่ความมั่นคงของชาติ ซึ่งมีประเด็นความสัมพันธ์ของความมั่นคงทางเศรษฐกิจกับความมั่นคงของรัฐ ดังนี้

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

๑) ปัจจัยหลักของปัญหาความมั่นคงของระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ระบบการเงิน ระบบการคลัง ระบบการผลิตภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย ซึ่งภาคเอกชนได้มีการประเมินว่าจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างไร และประเทศไทยควรจะเตรียมความพร้อมและบริหารจัดการระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจกับระบบสถาบันการเงิน เป็นดังนี้

(๑) ระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ปัจจัยสำคัญที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน คือ ปัญหามิได้เกิดครั้งเดียวแล้วจบ แต่ปัญหาของระบบการเงินเป็นลักษณะเกิดขึ้นบ่อยและมีความต่อเนื่อง เช่น กรณีวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ เป็นกรณีตัวอย่างที่นักธุรกิจ

---

[๕] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๒ วันพุธที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๑๑ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

การเงินได้เข้ามาทำให้ระบบการเงินของประเทศเกิดความเสียหาย แม้ในประเทศใหญ่ที่มีระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปที่กำลังประสบกับปัญหาสภาวะเศรษฐกิจถดถอยก็ประสบปัญหาระบบการเงินเช่นเดียวกัน

(๒) การปรับตัวของภาคสถาบันการเงินภายหลังบทเรียนกรณีวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ภาคธนาคารพาณิชย์ได้มีการปรับปรุงและปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการในการปล่อยสินเชื่อกับการปรับปรุงและปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการภายในของธนาคาร ทำให้ธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทยสามารถรับสถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาปี ๒๕๕๑ ได้ดี โดยการดูแลเรื่องของการปล่อยสินเชื่อเฉพาะที่จำเป็นและเป็นลูกค้าที่มีความสามารถในการผ่อนชำระเท่านั้น ธนาคารพาณิชย์จึงผ่านวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๕๑ ได้ แต่มีข้อสังเกต คือ การผ่านวิกฤตครั้งนี้ได้แล้วและจะสามารถผ่านวิกฤตในอนาคตได้หรือไม่ เพราะวิกฤตจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคมโลกาภิวัตน์

(๓) แนวโน้มปัญหาความมั่นคงระบบสถาบันการเงินของโลก ในอดีตปัญหาวิกฤตของระบบสถาบันการเงินเริ่มในปี ค.ศ ๑๙๙๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ที่ประเทศเม็กซิโก โดยก่อนนั้นประมาณปี ค.ศ. ๑๙๙๒ - ๑๙๙๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - พ.ศ. ๒๕๓๖) มีปริมาณเงินจำนวนมากได้ไหลเข้ามาในประเทศเม็กซิโก เหตุผลบางประการมาจากการคาดการณ์ของนักเก็งกำไรที่มีการคาดการณ์ว่ารัฐบาลของเม็กซิโกต้องประกาศลดค่าเงินอย่างแน่นอน ต่อมาเงินจำนวนดังกล่าวไหลมาสู่ภูมิภาคเอเชียในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ - ๑๙๙๖ (พ.ศ. ๒๕๓๘ – พ.ศ. ๒๕๓๙) และจุดเด่นที่สุดของวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ ซึ่งสิ่งที่น่าสนใจ คือความเข้าใจถึงธรรมชาติของปัญหา เพื่อให้สามารถปรับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายภาคเศรษฐกิจต่างๆ ได้อย่างทันต่อสถานการณ์ โดยเฉพาะเรื่องขนาดของเงินทุนระยะสั้นภาคเอกชนที่ไหลเข้ามาในประเทศไทย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศเกาหลีใต้ ขนาดของเงินทุนระยะสั้นภาคเอกชนที่เข้าสู่ประเทศกำลังพัฒนามีการขยายตัวถึง ๖ เท่าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๓ – พ.ศ.๒๕๓๙) และส่วนหนึ่งของจำนวนเงินดังกล่าวได้ไหลเข้ามาในประเทศไทยจนนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจ ปี ค.ศ. ๑๙๙๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) หลังจากนั้นจำนวนเงินดังกล่าวได้ไหลไปยังประเทศรัสเซียและประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) จนกระทั่งจำนวนเงินดังกล่าวได้ไหลไปยังประเทศอาเจนตินา และทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศอาเจนตินาในปี ค.ศ.๒๐๐๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕) ต่อมาจำนวนเงินดังกล่าวได้ไหลไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาและทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.๒๐๐๘ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ต่อจากนั้นเงินจำนวนดังกล่าวได้ไหลเข้าไปในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปและทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป เช่น ประเทศกรีซ ประเทศอิตาลี ประเทศโปรตุเกส และประเทศสเปน เป็นต้น ที่อาจมีความรุนแรงและลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น จากการไหลเวียนของเงินทุนดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงแนวโน้มของความมั่นคงในระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคนั้น ซึ่งมิใช่เกิดขึ้นกับประเทศใด

ประเทศหนึ่งแต่เกิดขึ้นกับทุกประเทศในภูมิภาคที่เงินทุนดังกล่าวไหลเข้าไป แต่จะต่างกันตรงที่ประเทศใดจะรับมือและปรับตัวกับการไหลเวียนของเงินทุนดังกล่าวได้ดีกว่า

ในขณะนี้ ประเด็นความท้าทายของประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียเกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการเงินการคลังในภูมิภาคต่อเงินจำนวนดังกล่าวซึ่งไม่มีที่ไป และมีแนวโน้มที่จะไหลกลับเข้ามายังภูมิภาคเอเชียอีกครั้ง ซึ่งการกลับมาในครั้งนี้จะเป็นการไหลเข้ามาในทุกประเทศมิใช่เพียงกลุ่มประเทศเหมือนเมื่อวิกฤตปี ค.ศ. ๑๙๙๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐)

(๔) ประเด็นการเตรียมความพร้อมและการปรับตัวเพื่อรองรับภาวะวิกฤตที่คาดการณ์ว่าอาจจะเกิดขึ้น ภาครัฐจำเป็นต้องเตรียมพร้อมและปรับตัวในการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทางการเงินการคลังอย่างรัดกุมและมีความยืดหยุ่น อาทิเช่น กรณีที่เกิดขึ้นในระบบการเงินการธนาคารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

- กรณีรัฐบาลตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๕๕ ที่มีวงเงินจำนวน ๑.๑๔ ล้านล้านบาท ซึ่งเป็นภาระที่หนักมากของสถาบันการเงินที่จะต้องบริการจัดการหนี้ดังกล่าวจำนวน ๒๕ ปี เมื่อสถาบันการเงินจำเป็นต้องรับภาระหนี้จำนวนนี้แล้วจำเป็นที่จะต้องเพิ่มค่าธรรมเนียมต่างๆ การปรับดอกเบี้ยเงินฝากและการเพิ่มดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งระยะเวลาจำนวน ๒๕ ปี จะทำให้สถาบันการเงินมีความอ่อนแอ และสุดท้ายภาระทุกอย่างประชาชนจะเป็นผู้แบกรับ หรือกรณีเกี่ยวกับการคุ้มครองเงินฝากประเทศไทยอยู่ร้อยละ ๐.๔ ซึ่งเห็นว่าเป็นการคุ้มครองเงินฝากที่สูงที่สุดในเอเชียหรือสูงที่สุดในโลก

- ปัจจุบันมีการส่งเสริมธนาคารเฉพาะกิจของรัฐให้มาดำเนินกิจการนอกเหนือที่กฎหมายกำหนด โดยเข้ามาทำธุรกิจแบบธนาคารพาณิชย์ทั่วไปโดยอาศัยพื้นฐานของความเป็นธนาคารของรัฐ รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ อาทิ ธนาคารออมสินปัจจุบันมีเงินฝากในระบบในช่วง ๒ ปีที่ผ่านมาจำนวนมากและอัตราการขยายตัวอยู่ที่ร้อยละ ๔.๒ สถาบันการเงินกังวลเรื่องดังกล่าวมากเพราะการแข่งขันบนพื้นฐานที่ไม่เท่าเทียมกันหรือบนพื้นที่แตกต่างกัน

- กระบวนการกำกับระบบสถาบันการเงิน รัฐบาลควรให้อิสระกับธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับนโยบายการเงิน ซึ่งสิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่ขณะนี้ ถือว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสม มีข้อสังเกตว่า เพราะอะไรจึงต้องให้อิสระกับธนาคารแห่งประเทศไทย คือ เมื่อครั้งวิกฤตเศรษฐกิจปี ค.ศ. ๑๙๙๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย เขตปกครองพิเศษฮ่องกง (ประเทศฮ่องกงในขณะนั้น) ได้รับผลกระทบแต่ไม่ประสบปัญหาวิกฤตเหมือนประเทศไทยเพราะรัฐบาลให้อิสระกับธนาคารกลางในการกำกับดูแลและให้การสนับสนุนการกำกับดูแลด้วย

- นโยบายการบริหารประเทศในระยะยาว เพราะ ๒๐ ปีข้างหน้าการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจโลกจะเป็นไปด้วยความรุนแรง จึงมีคำถามว่าประเทศไทยจะมีขีดความสามารถเพียงใดในการแข่งเมื่อยังไม่มีการเตรียมความพร้อมหรือไม่มีนโยบายระยะยาวที่ชัดเจน แม้ว่าประเทศไทย

จะตั้งอยู่ในภูมิศาสตร์ที่ดีพร้อมที่จะเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค เช่น กรณีศูนย์กลางของระบบสุขภาพ ประเทศไทยมีการวางแผนและดำเนินการก่อนประเทศสิงคโปร์ แต่ปรากฏว่าประเทศสิงคโปร์กลับประสบความสำเร็จก่อนและเป็นศูนย์กลางของระบบสุขภาพในภูมิภาค หรือกรณีนโยบายท่าเรือน้ำลึกประเทศไทยไม่สามารถบริหารจัดการให้เกิดเป็นรูปธรรมได้

๒) กรณีพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๕๕ ที่มีวงเงินจำนวน ๑.๑๔ ล้านล้านบาท ในประเด็นดังกล่าวเป็นการมอบหมายหรือให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเรียกให้สถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ นำส่งเงินเป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด หรือให้ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจเรียกให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเพิ่มขึ้นตามที่กำหนดก็ได้ หรือหากสถาบันการเงินไม่นำส่งตามที่กำหนดหรือส่งไม่ครบจำเป็นต้องจ่ายเพิ่ม ซึ่งเห็นว่าจากปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ ๐.๔ อาจเพิ่มเป็นร้อยละ ๐.๕๕ หรืออาจเพิ่มจนเต็มเพดานที่ร้อยละ ๐.๗ ซึ่งในอนาคตการเปิดเสรีของสถาบันการเงินในภูมิภาคเอเชียที่จะเกิดขึ้นสถาบันการเงินของประเทศไทยเมื่อเป็นเช่นนี้จะยังคงมีขีดความสามารถในการแข่งขันกับสถาบันการเงินของต่างประเทศหรือไม่เมื่อต้องจ่ายอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการลดอัตราภาษีนิติบุคคลเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันซึ่งนโยบายดังกล่าวยังมิได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม นโยบายตามพระราชกำหนดปรับปรุงฯ จะมีผลกระทบในการแข่งขันของสถาบันการเงินของประเทศไทยกับสถาบันการเงินของต่างประเทศหรือไม่

ซึ่งสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทย เริ่มอ่อนแอลงเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินของต่างประเทศและตามพระราชกำหนดปรับปรุงฯ ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีทางเลือกในการเรียกเก็บเงินเพื่อนำมาจ่ายหนี้จำนวนดังกล่าว ๓ วิธีการ คือ เงินจากผลกำไรของธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ หรือเรียกเก็บจากสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์โดยตรง เมื่อนำมารวมแล้วจำนวน ๒๕ ปีข้างหน้าจึงจะครบเต็มจำนวนเงิน ๑.๑๔ ล้านล้านบาท ซึ่งเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยอาจช่วยเหลือเพียงบางส่วน แต่ภาระหลักจะตกอยู่สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ โดยเก็บจากค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการคุ้มครองเงินฝาก ดังนั้น สถาบันการเงินของต่างประเทศที่จะเข้ามาแข่งขันจะได้เปรียบในเรื่องนี้และยังมีความพร้อมทางเทคโนโลยีที่ดีกว่าสถาบันการเงินของประเทศไทย เช่น ธนาคารซีไอเอ็มบี โดยมีกลุ่มซีไอเอ็มบี ที่ดำเนินธุรกิจในฐานะของธนาคารผู้ให้บริการทางการเงินอย่างครบวงจร (Universal Bank) และเป็นผู้ให้บริการทางการเงินที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ ๒ ของประเทศมาเลเซีย และอันดับ ๕ ของภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งปัจจุบันกลุ่มซีไอเอ็มบี มีฐานการตลาดหลักด้านการเงินธนาคารแบบครบวงจรในประเทศมาเลเซีย

ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทย รวมทั้งยังมีเครือข่ายทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนศูนย์ให้บริการทางการเงินทั่วโลก

ดังนั้น การที่สถาบันการเงินของประเทศไทยจำเป็นต้องแข่งขันกับสถาบันการเงินของต่างประเทศ แต่สถาบันการเงินของประเทศไทยจะต้องแบกรับภาระหรือมีข้อจำกัดหรือมีเงื่อนไขจากพระราชกำหนดดังกล่าวที่มากกว่าสถาบันการเงินของต่างประเทศ

๓) กรณีธนาคารของรัฐหรือรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และเป็นธนาคารเฉพาะกิจของรัฐได้รุกเข้ามาดำเนินการเชิงธนาคารพาณิชย์ดังเช่นสถาบันการเงินอย่างเต็มรูปแบบโดยอาศัยพื้นฐานดังกล่าวที่อาจได้เปรียบสถาบันการเงินอื่น ซึ่งสถาบันการเงินของรัฐหรือรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และมีลักษณะเฉพาะกิจ การที่สถาบันการเงินของรัฐดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินเกี่ยวกับต้นทุนเงินฝากหรือค่าธรรมเนียมคุ้มครองเงินฝากในอัตราร้อยละ ๐.๔ เหมือนที่สถาบันการเงิน (ธนาคารพาณิชย์) จะต้องจ่าย ดังนั้น ธนาคารออมสินจึงสามารถนำความได้เปรียบตรงนี้มาให้ผลตอบแทนกับลูกค้าในอัตราที่สูงกว่าธนาคารอื่นและประชาชนจำนวนมากในกรุงเทพมหานครนำเงินไปฝากกับธนาคารออมสินเป็นจำนวนมาก เพราะธนาคารออมสินให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ หรือกรณีการออกสลากออมสินของธนาคารออมสิน ซึ่งสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์อื่น ไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ ทั้งนี้ การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินของรัฐหรือรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และมีลักษณะเฉพาะกิจควรดำเนินกิจการเพื่อช่วยเหลือรายย่อยมิใช่ดำเนินกิจการเหมือนเช่นธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น สถาบันการเงินของรัฐดังกล่าวควรดำเนินกิจการในกรอบภารกิจเดิมเท่านั้น

๔) กรณีการออกแถลงการณ์ของสมาคมธนาคารไทยที่ไม่เห็นด้วยกับพระราชกำหนดปรับปรุงฯ รวมทั้งมีการกล่าวอ้างถึงในลักษณะว่าการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ธนาคารพาณิชย์เคยได้กระทำการให้ประเทศไทยจำต้องเป็นหนี้จึงสมควรแล้วที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งเห็นว่าเป็นการลงโทษสถาบันการเงินทั้งระบบโดยมิได้พิจารณาถึงว่าธนาคารใดกระทำการผิดหรือถูกอย่างไรไม่น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม ทั้งนี้ จากแถลงการณ์ของสมาคมธนาคารไทยมีความชัดเจนว่า สถาบันการเงินพร้อมที่จะทำหน้าที่ของสถาบันการเงินในการช่วยแบ่งรับภาระหนี้จากกองทุนฟื้นฟูฯ จำนวนดังกล่าว แต่มีความเห็นว่าการทำหน้าที่ทุกฝ่ายและทุกภาคส่วนจะต้องร่วมช่วยกันเปรียบเสมือนการยกก้อนหินใหญ่เมื่อบุคคลคนเดียวอาจยกได้แต่จะยกได้ไม่นานจะทำให้บุคคลนั้นมีการการอ่อนแลและทรุดได้ เช่นเดียวกันหนี้จำนวน ๑.๑๔ ล้านล้านบาทเป็นจำนวนเงินที่มาก แต่ยังอยู่ในวิสัยที่จะช่วยเหลือกันได้ทั้งกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ ซึ่งอาจจะลดระยะเวลาการชำระหนี้จาก ๒๕ ปี เป็นระยะเวลา ๑๕ ปี หากพิจารณาให้ละเอียดแล้วหนี้จำนวนดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นจากหรือเริ่มต้นจากสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ หนี้จำนวนดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารงานที่ผิดพลาดของภาครัฐ ดังนั้น จึงขอให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมโดยร่วมคิดและร่วมทำในการแก้ไขปัญหา

๕) กรณีสถาบันการเงินเป็นผู้ถูกลงโทษหรือต้องรับผิดชอบในภาระหนี้ ซึ่งถือเป็นการลงโทษทั้งระบบ โดยกระบวนการดำเนินการบริหารจัดการหนี้จำนวนดังกล่าวเป็นการตกลงกันไม่ได้ระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยสุดท้ายทำให้สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ เป็นผู้รับภาระหนี้ ทั้งนี้มองว่าธนาคารเป็นผู้ก่อหนี้จำเป็นต้องรับหนี้ซึ่งเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีให้กับสถาบันการเงิน สำหรับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือธนาคารที่เป็นผู้สร้างหนี้ร่วมกับสถาบันการเงินต่างชาติบางส่วนได้ถูกลงโทษบ้างแล้ว สำหรับสถาบันการเงินที่ดำเนินกิจการให้สามารถผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจปีพ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ดำเนินการ ๒ ลักษณะ คือ สถาบันการเงินประคับประคองฐานะทางการเงินและระดมทุนหรือขายทรัพย์สินบางส่วนกับสถาบันการเงินที่ได้รับการช่วยเหลือจากกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม ผลสุดท้ายแล้วผู้ที่จะต้องแบกรับภาระทั้งระบบ เช่น การลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ คือ ประชาชนที่จะต้องเป็นผู้รับภาระ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ แต่ทำอย่างไรการบริหารจัดการหนี้จำนวนดังกล่าวจะเป็นไปตามกระบวนการที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

ทั้งนี้ ดร.มหาเธร์ บิน มูฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศมาเลเซียในอดีตได้กล่าวไว้เมื่อ ๑๕ ปี ใจความสำคัญว่า การที่ประเทศใดจะล่าอาณานิคมจะต้องใช้กำลังทหารเข้าบุกรุกและรุกราน ปัจจุบันการสร้างความอ่อนแอทางเศรษฐกิจและสังคมถือเป็นการล่าอาณานิคมยุคใหม่ซึ่งวิกฤตในครั้งนั้นประเทศมาเลเซียฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว โดยปฏิเสธความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยการควบคุมไม่ให้เงินมาเลเซียไหลออกนอกประเทศควบคุมอัตราการแลกเปลี่ยน กล่าวคือเป็นการปิดประเทศทางการเงินบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และกลับสู่ภาวะปกติโดยใช้เวลาเพียง ๒ ปีเท่าๆ กับประเทศเกาหลีใต้และญี่ปุ่นเพราะมีความชัดเจนในนโยบาย อีกทั้งแนวโน้มของสถานการณ์วิกฤตในอนาคตอาจจะปรากฏในรูปแบบต่างๆ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว หรืออื่นๆ เป็นต้น และจะมีความรุนแรงขึ้น เร็วขึ้นและอัตราจะถี่ขึ้น ซึ่งที่สำคัญที่สุด คือ ไม่สามารถที่จะคาดการณ์สถานการณ์หรือคาดเดาเหตุการณ์ได้ รวมถึงกรณีเกิดการปฏิวัติหรือรัฐประหาร สถาบันการเงินสามารถที่จะดำเนินการปิดธุรกรรมทางการเงินในการให้บริการเพื่อป้องกันปัญหาต่างๆ ได้ แต่หากเป็นวิกฤตทางการเมืองสถาบันทางการเงินไม่สามารถปิดธุรกรรมทางการเงินดังกล่าวได้ รวมทั้งปัญหาวิกฤตการเงินมิได้เกิดขึ้นจากธนาคารหนึ่งหรือธนาคารใด เมื่อเปรียบเทียบสินค้าที่เป็นผลิตภัณฑ์ของธนาคารมิได้เป็นลักษณะเหมือนสินค้าประเภทยาสีฟัน สบู่ หรือผงซักฟอกที่ผู้บริโภคสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ง่ายหรือเมื่อกิจการล้มหรือเลิกลูกค้ายังสามารถเลือกซื้อยี่ห้ออื่นๆ ได้ โดยสถาบันการเงินของรัฐหรือรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ไม่ต้องจ่ายภาษีหรือไม่ต้องอยู่ภายใต้มาตรวัดเกี่ยวกับการกำหนดควบคุมของธนาคารโลก ทั้งนี้ วิกฤตเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาส่วนหนึ่งมาจากสถาบันการเงินของรัฐปล่อยสินเชื่อการซื้อบ้านของประชาชนโดยไม่รัดกุมซึ่งเรื่องนี้ภาครัฐต้องเข้ามาดูแลอย่างใกล้ชิด

๖) กรณีพระราชกำหนดปรับปรุงฯ มาตรา ๗ อนุมาตรา ๓ ที่ระบุให้โอนเงินหรือทรัพย์สินหรือกรณีมาตรา ๘ และมาตรา ๙ ที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเรียกให้สถาบัน

การเงินนำส่งเงินเป็นอัตราร้อยละต่อปี ซึ่งตรงนี้อาจจะมีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดปรับปรุงฯ เป็นกรณีของประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ อย่างไรก็ตาม ประเด็นตามพระราชกำหนดปรับปรุงฯ หรือที่เข้าใจกันว่าโอนหนี้ ๑.๑๔ ล้านล้านบาทเป็นการตรากฎหมายโดยอยู่บนพื้นฐานว่า ธนาคารเป็นผู้ก่อหนี้และถูกแล้วที่จะชำระหนี้ ซึ่งเมื่อธนาคารของเอกชนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว หรือตามพระราชบัญญัติสถาบันฯ จะมีผลคุ้มครองเงินฝากไม่เกินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ภายในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ ทำให้ธนาคารเอกชนจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการเรื่องกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อให้ธนาคารสามารถที่จะดำเนินกิจการไปได้อย่างเหมาะสม แต่เมื่อประชาชนเห็นความแตกต่างของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินกู้ระหว่างธนาคารของรัฐและธนาคารของเอกชน และตามพระราชบัญญัติสถาบันฯ จะมีผลคุ้มครองเงินฝากไม่เกินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ภายในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ เชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่อาจนำเงินไปฝากกับธนาคารของรัฐในอัตราที่เพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือประชาชนอาจนำเงินไปฝากธนาคารละไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เช่น บุคคลมีเงิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท อาจจะต้องนำไปฝากจำนวน ๑๐ ธนาคาร หรือบางบุคคลอาจจะนำเงินไปซื้อพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น ทั้งนี้ ปัญหาต่อระบบสถาบันการเงินในอนาคตอาจจะเกิดขึ้นได้

๗) กรณีนโยบายการลดภาษีนิติบุคคลของรัฐบาลจากร้อยละ ๓๐ ให้เหลือร้อยละ ๒๓ ภายในระยะ ๒ ปี สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์เห็นด้วย เนื่องจากจะทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันกับสถาบันการเงินของต่างประเทศมีมากขึ้น เพราะในปัจจุบันสถาบันการเงินของประเทศไทยมีภาระเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมคุ้มครองเงินฝาก

๘) กรณีการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนให้กับผู้ฝากเงินส่วนใหญ่ในระบบ เพราะในปัจจุบันจำนวนผู้ฝากเงินในระบบของประเทศไทยฝากเงินบุคคลละไม่เกิน ๑ ล้านบาท มีจำนวนถึงร้อยละ ๙๘.๕ คือ หากสถาบันการเงินล้ม บุคคลผู้ฝากเงิน ๙๘๕ คน ในบุคคลจำนวน ๑,๐๐๐ คน ได้รับการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน แต่สำหรับผู้ฝากเงินจำนวน ๑๕ คน ในบุคคลจำนวน ๑,๐๐๐ คน จะได้รับการคุ้มครองเริ่มต้น ๑ ล้านบาทไว้ก่อน และรอรับเงินฝากส่วนที่เกิน ๑ ล้านบาท จากการเฉลี่ยคืนที่ได้จากการขายทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตต่อจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งเมื่อกรณีเป็นเช่นนี้บุคคลที่มีเงินฝากจำนวนเกิน ๑ ล้านบาท อาจเปลี่ยนการนำเงินไปฝากกับสถาบันการเงินของต่างประเทศ ทั้งนี้ การคุ้มครองเงินฝากเป็นระบบที่รัฐบาลสร้างขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบสถาบันการเงิน ในกรณีที่สถาบันการเงินปิดกิจการจะมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาดูแลคุ้มครองเงินฝากของประชาชน โดยทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายคืนเงินให้แก่ผู้ฝากเงินตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ในข้อเท็จจริงบุคคลที่มีเงินฝากเกินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในประเทศไทยมีประมาณร้อยละ ๒ เท่านั้น แต่บุคคลที่มีเงินฝากต่ำกว่าจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในประเทศไทย

มีประมาณร้อยละ ๙๘ ซึ่งประเด็นบุคคลที่มีเงินฝากจำนวนเกิน ๑ ล้านบาท จะเปลี่ยนการนำเงินไปฝากกับสถาบันการเงินของต่างประเทศหรือไม่ สมาคมธนาคารไทยมิได้มีความกังวลในเรื่องดังกล่าว เพราะเชื่อมั่นว่าประชาชนคนไทยส่วนมากมีความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทยในระดับที่สูงเป็นต้นทุนอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อระยะเวลาผ่านไปซึ่งภายในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลคุ้มครองเงินฝากไม่เกินจำนวน ๑ ล้านบาท มีผลบังคับใช้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมแล้ว ความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินของประเทศไทยอาจจะต่ำกว่าสถาบันการเงินของต่างประเทศได้

๙) ประเด็นการเปิดเสรีการเงิน สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่มีทางเลือกเพราะเป็นไปตามโลกาภิวัตน์ แต่ในปัจจุบันสถาบันการเงินของประเทศไทยได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการบริหารจัดการเพื่อเตรียมพร้อมในการเปิดเสรีการเงิน แต่มีข้อสังเกตว่าปัจจุบันภาคเอกชนของประเทศไทยหลายประเภท เช่น บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ได้ขยายกิจการไปในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศเวียดนาม ประเทศลาว ประเทศกัมพูชา และประเทศกัมพูชา เป็นต้น ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า การเปิดเสรีเป็นเรื่องของการแข่งขัน ซึ่งถ้าหากบริษัทใดหรือธุรกิจใดมีความเข้มแข็งกว่า ระบบบริหารจัดการที่ดีกว่าจะอยู่รอดได้ ดังนั้น การบริหารจัดการเรื่องดังกล่าวรัฐบาลควรกำหนดมาตรการในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ การเปิดเสรีทางการเงินธรรมชาติของการเปิดเสรีย่อมมีทั้งการได้เปรียบและเสียเปรียบสถาบันการเงินอยู่ในฐานะเช่นเดียวกันการถูกต่อต้าน การถูกข้อกำหนด หรือเงื่อนไขต่างๆ ในการเข้าไปดำเนินกิจการในต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของต่างประเทศเมื่อเข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทยจะพบกับปัญหาอุปสรรคต่างๆ เช่นเดียวกัน

๑๐) กรณีที่เลวร้ายที่สุด (worst case scenario) ในบริบทพระราชบัญญัติปรับปรุงฯ ตามแถลงการณ์ของสมาคมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมีความชัดเจนในการสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน โดยขอให้มีการเปิดเวทีหรือเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดหาวิธีการแก้ไขปัญหา ซึ่งสมาคมไม่มีทางเลือกและจำต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

(๑) การจ่ายค่าธรรมเนียมการคุ้มครองเงินฝากสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ยินดีที่จะจ่ายแต่ขอให้ธนาคารของรัฐหรือทุกฝ่ายได้ช่วยกัน ทั้งนี้ เรื่องการเรียกค่าธรรมเนียมการคุ้มครองเงินฝากเพิ่มจากสถาบันการเงินเป็นเรื่องที่ยากในการชำระหนี้ ๑.๑๔ ล้านล้านบาทได้ แต่หากฝ่ายที่รับผิดชอบมีการบริหารจัดการที่ดียังพอมีหนทางแก้ไข เช่น กรณีอัยการสั่งไม่ฟ้องบริษัทบุหรี่ต่างประเทศ ซึ่งตามพยานหลักฐานประกอบสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) มีความเห็นสมควรสั่งฟ้องในสมัย พ.ต.อ.ทวี สอดส่อง เป็นอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ประกอบกับความเห็นสั่งไม่ฟ้องของนายธนพิชญ์ มูลพฤกษ์ อธิบดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษ ซึ่งประเด็นหลักที่อาจเป็นสาเหตุทำให้พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องบริษัท ฟิลลิป มอร์ริส (ไทยแลนด์) ลิมิเต็ด ฐานสำแดงราคานำเข้าบุหรี่มาร์ลโบโรและแอลแอนด์เอ็มต่ำกว่าปกติ หลบเลี่ยงภาษีกว่า ๖๘,๐๐๐ ล้านบาท

คือ หนังสือตอบข้อซักถามของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่สอบถามไปยังกรมศุลกากรและกรมสรรพสามิต ให้การกลับไปกลับมาและไม่น่าเชื่อถือ

(๒) การบริหารจัดการของรัฐบาลควรบริหารจัดการและสร้างระบบบริหารจัดการการเงินการคลังของประเทศให้ดีที่สุดและมีธรรมาภิบาล จากกรณีปี พ.ศ. ๒๕๓๙-๒๕๔๐ วัฒนธรรมของสถาบันการเงินมิได้ทำตามหน้าที่ของการเป็นสถาบันการเงินที่ดีและถูกต้อง ขณะนั้นอาจจะมองว่าเป็นการดำเนินกิจการในลักษณะของธุรกิจครอบครัว เช่น

- การปล่อยสินเชื่อโดยมิได้พิจารณาโครงการหรือรายละเอียดของการปล่อยกู้อย่างรอบคอบแต่พิจารณาที่ตัวบุคคลผู้ขอกู้เท่านั้น เพราะในช่วงก่อนวิกฤต กระบวนการพิจารณาสินเชื่อของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างหละหลวม โดยไม่พิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการหรือความสามารถในการชำระเงินคืนอย่างถ่องแท้ การปล่อยสินเชื่อให้แก่พวกพ้องหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างกว้างขวาง

- การไม่มีธรรมาภิบาลของผู้บริหารธนาคาร และธนาคารแห่งประเทศมิได้กำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างแท้จริง โดยปล่อยปละละเลยให้มีการเปิดบริษัทเงินทุนและกองทุนมากมาย คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยอยากได้เงินค่าธรรมเนียมเงินฝากแต่ไม่ดำเนินการกำกับให้ดี จนนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจตามลำดับ คือ ปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เกิดปัญหาความไม่เชื่อมั่นอย่างรุนแรงต่อสถาบันการเงินในประเทศทั้งที่เป็นธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนธนกิจทั้งหลาย รัฐบาลสั่งปิดสถาบันการเงินที่เป็นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ๑๘ แห่ง ปิดธนาคารพาณิชย์ ๓ แห่ง และกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้สถาบันการเงินเพิ่มทุนอีก ๑๐ แห่ง ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลใช้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินซึ่งเป็นหน่วยงานของธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าสนับสนุนให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ต่าง ๆ สิ้นเงินไปมากกว่า ๖ แสนล้านบาท แต่สุดท้ายต้องสั่งปิด ๑๖ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ และปิดอีก ๔๒ บริษัท เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ รวมเป็น ๕๘ สถาบันการเงิน

- มีคดีในศาลจำนวนมากที่สถาบันการเงินดำเนินกิจการโดยเอาเปรียบลูกค้าเกี่ยวกับเรื่องอัตราดอกเบี้ยผิดนัดโดยสถาบันการเงินปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยผิดนัดจนนำไปสู่การฟ้องบังคับล้มละลายได้ในที่สุดซึ่งเห็นว่าไม่ยุติธรรมกับลูกหนี้ที่อาจไม่มีความเข้าใจเรื่องเช่นนี้

๑๑) กรณีการปรับเปลี่ยนหรือตกแต่งสำนักงานใหม่ทั้งภายในและภายนอกของสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์จำนวนมาก โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทยได้รับวัฒนธรรมของต่างประเทศโดยใช้เครื่องอัตโนมัติจำนวนมากมาย ทำให้ความใกล้ชิดของธนาคารกับการบริการของประชาชนลดน้อยลงไปมาก

(๒) ธนาคารกรุงเทพในอดีตเคยเป็นธนาคารระดับแถวหน้าของภูมิภาคอาเซียน แต่ปัจจุบันเป็นธนาคารของประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย

(๓) ระดับความห่างของอัตราเงินเดือนระหว่างกลุ่มพนักงานทั่วไปกับกลุ่มผู้บริหารธนาคาร เช่น ระดับผู้จัดการเงินเดือนประมาณ ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท แต่ระดับอัตราเงินเดือนพนักงานที่เข้าทำงานใหม่ประมาณ ๗,๐๐๐ – ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นอัตราที่แตกต่างกันมาก

(๔) ธนาคารกรุงไทยและธนาคารไทยพาณิชย์ ปล่อยสินเชื่อสูญหลายล้านบาท หากรัฐมิได้เข้าไปช่วยเหลืออาจจะถูกนักลงทุนและกลุ่มทุนต่างประเทศเข้ามาถือหุ้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันโลกของการแข่งขันได้บีบบังคับให้ธุรกิจทุกประเภทจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน ปรับปรุงภาพลักษณ์อยู่เสมอเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อลูกค้าและประชาชน สถาบันการเงินเช่นเดียวกันถูกบริบทต่างๆ บีบให้ต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลงทั้งทางโครงสร้าง คือ อาคารสถานที่ และบุคลากร เพราะขณะนี้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ หรือตามพระราชกำหนดปรับปรุงฯ ที่จะมีผลใช้บังคับ สถาบันการเงินของประเทศไทยมีต้นทุนที่สูงกว่าสถาบันการเงินของต่างประเทศ แม้วัฒนธรรมการบริหารงานบุคคลของสถาบันการเงินของประเทศไทยกับสถาบันการเงินของต่างประเทศไม่เหมือนกันของประเทศไทยต้นทุนการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นตามอายุงาน แต่ภาพรวมในการจ่ายค่าแรงของผู้บริหารกับพนักงานทั่วไปธนาคารจ่ายเงินเดือนพนักงานในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้บริหาร

๑๒) กรณีการควบคุมการโอนเงินไปยังต่างประเทศของประเทศไทยในปัจจุบันได้มีการร่วมมือในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชั่น สถาบันการเงินให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในทุกกรณี

๓ ก-๓.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ[๕]

ประเด็นการกำหนดยุทธศาสตร์ในแต่ละมิติและการขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ ในเชิงรูปธรรม รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว โดยผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ (สงป.) ได้ให้ข้อมูลว่า เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันไม่สามารถสะท้อนสภาพเศรษฐกิจและสังคม และการเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในสังคมได้ รวมทั้งยังอาจถูกเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศในขณะนั้น ดังนั้น จึงมีข้อคำถามสำคัญที่ควรศึกษาเพิ่มเติม ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑) แนวทางในการปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้สามารถสะท้อนความเป็นจริงของเศรษฐกิจและสังคมไทยได้ ตลอดจนแนวทางในการทำให้ทุกภาคส่วนเห็นพ้องต้องกันและพร้อมที่จะยึดแผนฯ เป็นแนวทางพัฒนาชาติในอนาคตอย่างประสานสอดคล้องกัน

---

[๕] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

๒) แนวทางในการบูรณาการผลสัมฤทธิ์จากความพร้อมของทรัพยากรต่างๆ โดยจะสามารถปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนงบประมาณ แผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ ให้ประสานสอดคล้องกัน เพื่อให้ประเทศไทยมียุทธศาสตร์ชาติที่ทุกภาคส่วนสามารถมองเห็นร่วมกันได้และเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

๓) แนวทางในการทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีเสถียรภาพ ไม่แปรผันตามกระแสการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป อันจะเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ภาคเอกชนและธุรกิจของประเทศ

๓ก-๓.๒.๑ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เน้นเทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ รวมทั้งความสมดุลและยั่งยืนโดยมีเป้าหมายของการพัฒนาคือ ความสุขของประชาชน ซึ่งต้องคำนึงถึงความเสมอภาค การมีสิ่งแวดล้อมที่ดี และการมีความสามารถในการสร้างสรรค์ทั้งทางด้านเกษตร อุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑) วิสัยทัศน์

"สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาค เป็นธรรมและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง"

๒) พันธกิจ

(๑) สร้างสังคมเป็นธรรมและเป็นสังคมที่มีคุณภาพ ทุกคนมีความมั่นคงในชีวิต ได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค ทุกภาคส่วนได้รับการเสริมพลังให้สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาภายใต้ระบบบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใส เป็นธรรม

(๒) พัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีคุณธรรม เรียนรู้ตลอดชีวิต มีทักษะและการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสมในแต่ละช่วงวัย สถาบันทางสังคมและชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และสามารถปรับตัวรู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง

(๓) พัฒนาฐานการผลิตและบริการให้เข้มแข็งและมีคุณภาพบนฐานความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และภูมิปัญญา สร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ปรับโครงสร้างการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พร้อมกับสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

(๔) สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมทั้งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

๓) ภาพรวมยุทธศาสตร์

(๑) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๒) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต

(๓) ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน

(๔) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

(๕) ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

(๖) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

๔) การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการบริหารจัดการแผนฯ ฉบับที่ ๑๑ สู่การปฏิบัติ ข้อจำกัดการบริหารการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา

(๑) ภาคราชการมีบทบาทสูงแต่รวมศูนย์ที่ส่วนกลาง

(๒) ชุมชนมีข้อจำกัดในการจัดทำแผนชุมชนให้เชื่อมโยงกับแผนระดับอื่นๆ ในพื้นที่

(๓) เอกชนมีบทบาทมากขึ้น แต่อยู่ในวงจำกัดเฉพาะด้านธุรกิจขนาดใหญ่

(๔) สถาบันการศึกษามีบทบาทน้อยในการร่วมพัฒนาท้องถิ่น

๕) ความเสี่ยงและข้อจำกัด

(๑) นำแผนฯ ไปใช้ประโยชน์อย่างจริงจังในทางปฏิบัติมีน้อย

(๒) จัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับการประกาศใช้แผนฯ

(๓) งบประมาณลงสู่พื้นที่มีข้อจำกัดด้านการใช้จ่ายที่ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(๔) กลไกการขับเคลื่อนแผนพัฒนาประเทศขาดการกำกับดูแลในภาพรวม

(๕) ทุจริตคอร์รัปชั่นส่งผลต่อประสิทธิภาพและความเชื่อมั่นในระยะยาว

๖) ปัจจัยเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

(๑) ภาคราชการมีเครื่องมือ วิธีการใหม่ ที่เสริมการบริหารส่วนภูมิภาคท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(๒) ภาคชุมชน ประชาชนเข้มแข็ง และมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นในการบริหารประเทศ

(๓) ภาคเอกชนมีความรับผิดชอบต่อสังคมเพิ่มขึ้น

(๔) ภาควิชาการตื่นตัวและได้รับการยอมรับมากขึ้น

๗) หลักการ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างเป็นขั้นเป็นตอน สร้างการยอมรับ และมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง ดังนี้

(๑) ขับเคลื่อนโดยเชื่อมโยงแผนฯ ในทุกระดับและแปลงสู่การปฏิบัติที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม

(๒) ยึดหลักการพัฒนาพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม โดยให้จังหวัดเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาระดับชาติและท้องถิ่น ชุมชน

(๓) เพิ่มการใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ให้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน

(๔) ใช้กลไกและเครื่องมือการพัฒนาของภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ เอกชน และสื่อมวลชนอย่างบูรณาการ

๘) วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของแผนฯ สู่การปฏิบัติด้วยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

(๒) เพื่อบูรณาการแผนงานจากส่วนกลาง พื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แผนฯ สู่การปฏิบัติ

(๓) เพื่อให้การติดตามและประเมินผลเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบตั้งแต่ภาพรวมของประเทศลงสู่ภูมิภาค พื้นที่ และชุมชน

๙) แนวทางในการขับเคลื่อน

(๑) สร้างความรู้ความเข้าใจให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงความสำคัญและพร้อมเข้าร่วมในการผลักดันแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำแนวทางสื่อประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความตระหนักและยอมรับแผนฯ รวมทั้งสร้างความเข้าใจให้ภาคการเมือง และจัดคู่มือการแปลงแผนฯ

(๒) สร้างความเชื่อมโยงระหว่างแผนฯ นโยบายรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนระดับอื่นๆ โดยการกำหนดประเด็นการพัฒนาสำคัญภายใต้แผนฯ นำไปสู่การกำหนดแผนงาน โครงการ ระดมทรัพยากร และผู้รับผิดชอบ รวมทั้งบูรณาการประเด็นการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ที่มีความเชื่อมโยงกันและจัดทำเป็นแผนการลงทุน และแผนพัฒนาเฉพาะด้านที่ตอบสนองการพัฒนาในหลายมิติภายใต้ยุทธศาสตร์แผนฯ ตลอดจนเชื่อมโยงแนวคิดพื้นฐานยุทธศาสตร์และประเด็นการพัฒนาสำคัญ ตลอดจนแผนพัฒนาเฉพาะด้านภายใต้แผนฯ เข้ากับนโยบายรัฐบาล

(๓) สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนแผนของภาคีการพัฒนาต่างๆ โดยนำการวิจัยพัฒนาใช้เป็นเครื่องมือ ปรับกฎหมาย กฎระเบียบ ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) สร้างช่องทางแสดงความคิดเห็น

(๔) เพิ่มประสิทธิภาพกลไกรับผิดชอบการขับเคลื่อนแผนฯ ที่ชัดเจน สามารถขับเคลื่อนแผนฯ ๑๑ ในระดับประเทศและระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเชื่อมโยงคณะกรรมการระดับชาติ ขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาระดับประเทศและพื้นที่โดยให้จังหวัดเป็นจุดประสานและผลักดันให้กลไกนอกภาครัฐมีส่วนร่วมขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ มากขึ้น

(๕) เสริมสร้างบทบาทของทุกภาคส่วนให้สามารถขับเคลื่อนแผนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาศักยภาพประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนาสามารถรักษาและใช้สิทธิหน้าที่พลเมือง เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถาบันการศึกษาในพื้นที่เข้าร่วมพัฒนาชุมชนมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมเอกชนมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งส่งเสริมสื่อให้เป็นกลาง

(๖) ติดตาม ประเมินผลแผนฯ ทั้งในภาพรวม ระดับพื้นที่ และสร้างกลไกตรวจสอบภาคประชาชนให้เข้มแข็ง

๕) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนฯ ผ่านกลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)

๖) แนวทางในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยการขับเคลื่อนแผนฯ สภาที่ปรึกษาฯ ได้ประสานการทำงานร่วมกับ สศช. อย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด ตั้งแต่เริ่มจัดทำแผนฯ จนกระทั่งถึงกระบวนการสุดท้ายในการจัดทำแผนฯ โดยสภาที่ปรึกษาฯ จะแบ่งคณะทำงานออกเป็น ๖ คณะ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนของสังคม และจัดทำความเห็นเป็น ๖ ยุทธศาสตร์เสนอต่อ สศช. ซึ่ง สศช. อาจแก้ไขแผนฯ ตามที่สภาที่ปรึกษาฯ เสนอหรือไม่ก็ได้ แต่หากเป็นกรณีที่ไม่แก้ไขตามความเห็นของสภาที่ปรึกษา สศช. จะแจ้งกลับมายังสภาที่ปรึกษาเพื่อทราบว่าไม่มีการแก้ไขตามความเห็น นอกจากการให้ความเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว สภาที่ปรึกษาฯ ยังมีหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในประเด็นเชิงลึก โดยจะแบ่งคณะทำงานออกเป็น ๑๓ คณะ เพื่อลงพื้นที่และจัดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน ซึ่งในปัจจุบันสภาที่ปรึกษาฯ ได้ให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีมาแล้วประมาณ ๓๐ เรื่อง โดยส่วนราชการบางส่วนได้รับข้อเสนอแนะดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติ สำหรับการให้ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ที่เป็นเรื่องสำคัญๆ มีดังนี้

(๑) ในปีพ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ให้ความเห็นเรื่อง การปฏิรูปประเทศในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในแง่ของสังคม เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติ

(๒) ในปีพ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความเห็นเรื่อง การเตรียมความพร้อมของประเทศในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนโดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง

(๓) ในปีพ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ให้ความเห็นเรื่อง ยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ของประเทศไทยในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า นอกจากนี้ ยังได้เร่งจัดทำเรื่องการบริหารจัดการน้ำและประเด็นปัญหายาเสพติดควบคู่ไปด้วย

๓ก-๓.๒.๒ ยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

๑) กระบวนการในการจัดสรรงบประมาณ โดยในการจัดสรรงบประมาณจะต้องพิจารณา ๓ ประการ คือ

(๑) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ ๕ เป็นต้นมา นอกจาก สงป. มีการประสานกับ สศช. เพื่อขับเคลื่อนแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติมาโดยตลอด และมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันโดยการออกไปให้ความรู้แก่หน่วยราชการต่างๆ และร่วมกันจัดทำร่างแผนฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้มีการเรียกร้องให้ สงป. กำหนดตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่ง สงป. จะได้จัดทำตัวชี้วัดดังกล่าวต่อไป

(๒) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจากหน่วยราชการต่างๆ จะมีภารกิจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายตามภารกิจดังกล่าวจึงเป็นงบประมาณส่วนใหญ่ที่ สงป. จะต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก

(๓) นโยบายของรัฐบาล หลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา สงป. และ สศช. จะร่วมกันจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเป็นแนวทางให้ส่วนราชการต่างๆ จัดทำแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามปกติการจัดสรรงบประมาณจะต้องมีกฎหมายมารองรับเสมอ เว้นแต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ไม่มีกฎหมายมารองรับ แต่เป็นแผนที่ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญและนำไปใช้ในทางปฏิบัติ

๓) โครงสร้างองค์กร โดยในปัจจุบันยังมีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของหน่วยงานในประเทศหลายหน่วยซึ่งต้องการอิสระในด้านงบประมาณและการดำเนินการ เช่น องค์กรอิสระ และองค์การมหาชน เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ แต่หน่วยงานดังกล่าวยังคงขอรับการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐอยู่ จึงทำให้ สงป. ประสบปัญหาในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรที่มีลักษณะข้างต้น

ทั้งนี้ กรณีการใช้เงินเป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ย้ายไปทำงานให้แก่องค์กรนั้น หากข้าราชการมีความรู้ความสามารถที่จะสร้างประโยชน์ให้แก่องค์กรเหล่านั้นได้ ก็จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติได้อีกทางหนึ่ง แต่สิ่งที่น่าห่วงใยมากกว่าก็คือ การจัดตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าวขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับคนบางกลุ่มซึ่งกำลังจะเกษียณอายุราชการ

๓ก-๓.๒.๓ ประเด็นอื่นๆ ที่นำมาพิจารณาและให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ได้แก่

๑) การก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งอาจจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงโดยรวมของประเทศ โดยการขออนุมัติงบประมาณจำนวน ๒.๒๗ ล้านล้านบาท ของรัฐบาล จะอยู่ในระบบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือเป็นเงินที่ได้จากการกู้ยืม โดยเงินจำนวน ๓.๕ แสนล้านบาทน่าจะเป็นเงินที่มาจากการกู้ยืมเงินโดยออกเป็นพระราชกำหนด ส่วนจำนวนที่เหลือน่าจะอยู่ในระบบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยมีฐานความคิดมาจากคณะกรรมการ ๓ ชุดที่รัฐบาลแต่งตั้งมาดูแลในเรื่องนี้ ดังนั้น ในกรณีดังกล่าว สศช. จึงจะพิจารณาเฉพาะงบลงทุนขนาดใหญ่บางโครงการเท่านั้น โดยจะพิจารณาว่างบลงทุนในแต่ละโครงการสมเหตุสมผล สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมีประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือไม่

๒) การขออนุมัติเงิน ๒.๒๗ ล้านล้านบาท จะมีไม่มีผลกระทบต่อการที่ สงป. ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบสมดุลในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ เนื่องจากจำนวนเงิน ๒.๒๗ ล้านล้านบาท จะมีส่วนที่ต้องใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลจำนวน ๔ แสนล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณที่ขออนุมัติทั้งหมด ซึ่งเมื่อมีการพิจารณาจัดสรรเพื่อดำเนินการจริง งบประมาณในส่วนที่ไม่จำเป็นจะถูกตัดออกไป ทำให้ยอดเงินที่ใช้จริงลดลงจากที่ขออนุมัติไว้ ดังนั้น การที่ สงป. มีเป้าหมายที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบสมดุล

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ (ในอีก ๕ ปีข้างหน้า) โดยไม่รวมถึงดอกเบี้ยเงินกู้และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้นั้น จึงน่าจะมีความเป็นไปได้ แต่อย่างไรก็ดี การจะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบสมดุลจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะความร่วมมือจากกระทรวงการคลังในการปรับโครงสร้างทางภาษีให้เอื้อต่อการจัดทำงบประมาณในลักษณะดังกล่าวในอนาคต

๓) ปัจจุบันสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดประมาณร้อยละ ๙.๓๓ หรือร้อยละ ๑๒ ต่อปี ซึ่ง สงป.จะกำหนดขั้นตอน วิธีการ และวงเงินในการชำระหนี้ดังกล่าว โดยมีฐานคิดในการกำหนดภาระหนี้ต่องบประมาณ ดังนี้

สัดส่วนของภาระหนี้ต่องบประมาณในปีที่ผ่านมามีดังนี้

ปี พ.ศ. ๒๕๔๙	คิดเป็นร้อยละ	๑๐.๗	ต่อปี
ปี พ.ศ. ๒๕๕๐	คิดเป็นร้อยละ	๑๑.๒๖	ต่อปี
ปี พ.ศ. ๒๕๕๑	คิดเป็นร้อยละ	๑๐.๐๔	ต่อปี
ปี พ.ศ. ๒๕๕๒	คิดเป็นร้อยละ	๑๐.๐๒	ต่อปี
ปี พ.ศ. ๒๕๕๓	คิดเป็นร้อยละ	๑๒.๐๖	ต่อปี
ปี พ.ศ. ๒๕๕๔	คิดเป็นร้อยละ	๙.๙๐	ต่อปี
ปี พ.ศ. ๒๕๕๕	คิดเป็นร้อยละ	๙.๓๐	ต่อปี

โดยหลังจากปี พ.ศ. ๒๕๕๖ คาดว่าจะมีภาระหนี้ต่องบประมาณร้อยละ ๑๕ ต่อปี ซึ่งเป็นไปตามกรอบแนวคิดเรื่องความยั่งยืนทางการคลัง แต่ สงป. ไม่ได้เป็นหน่วยงานกำหนดวงเงินในการชำระหนี้ แต่จะพิจารณาในเรื่องของการตั้งงบประมาณให้พอดีกับจำนวนเงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระ ซึ่งหลังจากชำระหนี้แล้วต้องไม่มีงบประมาณเหลือจ่าย ยกเว้นในกรณีที่มีการแปลงหนี้ใหม่ (refinance) หรือกรณีที่เจ้าหนี้ยอมให้ชำระหนี้ก่อนครบกำหนด จึงจะมีการตั้งงบประมาณให้ครอบคลุมทั้ง ๒ กรณีข้างต้น

๔) สศช. กำหนดดัชนีชี้วัดความสุขไว้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๙ มีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาไว้คือ “ความสุข” โดยใช้ตัวชี้วัดในการประเมินความสุขแบ่งออกเป็น ๖ กลุ่ม คือ ๑. สุขภาวะ ๒. ครอบครัวเข้มแข็ง ๓. ชุมชนเข้มแข็ง ๔. เศรษฐกิจ ๕. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ ๖. ธรรมาภิบาล ซึ่งในช่วงท้ายของแผนฯ ฉบับที่ ๙ มีการประเมินความสุขได้ร้อยละ ๖๖.๗ ซึ่งเป็นค่าร้อยละที่ยังต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (ร้อยละ ๗๐) ต่อไป โดยเฉพาะเรื่องของธรรมาภิบาลซึ่งยังมีค่าร้อยละที่ได้จากการประเมินค่อนข้างต่ำกว่าเรื่องอื่นๆ

๕) ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่าง สศช. กับฝ่ายการเมืองที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง สศช. กับฝ่ายการเมืองเริ่มมีตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ โดยฝ่ายการเมืองมีความพยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลในการจัดทำและปรับเปลี่ยนแผนฯ ในบางประเด็น แต่อย่างไรก็ดี หลังจากที่ สศช. ได้อธิบายให้ฝ่ายการเมืองเข้าใจถึงวิธีการและกระบวนการในการ

จัดทำแล้ว ฝ่ายการเมืองก็มีความเข้าใจ และสามารถปรับแนวคิดให้เข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นแผนระยะยาวได้ เว้นแต่ในบางส่วนที่เป็นนโยบายเร่งด่วนและมีการหวังผลทางการเมืองในระยะสั้นของรัฐบาลเท่านั้น

๖) การส่งเสริมปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการส่งเสริมปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงยังคงมีอยู่ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนของการขยายผลและการให้การสนับสนุนการดำเนินงานตามหลักปรัชญาดังกล่าว สำหรับกรณีการนำจุดแข็งและจุดอ่อนของประเทศไทยมาประกอบการจัดทำแผนฯ นั้น สศช. เห็นว่า ประเทศไทยมีภูมิปัญญาท้องถิ่นในหลายเรื่อง แต่ยังขาดการพัฒนาและส่งเสริมอย่างจริงจังจากภาครัฐ ตลอดจนยังขาดการบูรณาการจากทุกภาคส่วนในการสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง

๗) การเปลี่ยนประเทศจากที่เป็นรัฐกันชน (buffer state) ซึ่งใช้กำลังทางทหารเป็นเขตเศรษฐกิจชายแดนนั้น ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ ไม่สามารถขับเคลื่อนตัวเองโดยไม่เชื่อมโยงกับกลไกหลักในพื้นที่ได้ ดังนั้น เมื่อมีการเปิดพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน พื้นที่ตามแนวชายแดนจะต้องมีการปรับกลไกต่างๆ รวมทั้งปรับแผนจังหวัดให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจดังกล่าวให้สามารถสะท้อนความต้องการของคนในพื้นที่และภาคเอกชนอย่างสมดุลกันได้ สำหรับส่วนกลางจะต้องทำหน้าที่ในการให้องค์ความรู้และให้การสนับสนุนประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้สามารถป้องกันตนเองและพัฒนาการประกอบอาชีพให้มีศักยภาพเพื่อการแข่งขันในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนที่จะเกิดขึ้น

๘) ความคืบหน้าและความเป็นไปได้ในโครงการสร้างเขื่อนลุ่มน้ำยม ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนจำนวนมากในการบริหารจัดการน้ำรวมถึงการป้องกันอุทกภัย โดยปัจจุบันมีประชาชนเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่คัดค้านการสร้างเขื่อนดังกล่าว ประกอบกับจากภาพถ่ายทางดาวเทียมพบว่า มีการบุกรุกป่าไม้ในบริเวณข้างต้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากภาครัฐไม่เร่งผลักดันให้มีการสร้างเขื่อนน่าจะทำให้เกิดผลในเชิงลบต่อประเทศชาติมากกว่าจะเป็นผลดีในแง่ของการอนุรักษ์ป่าไม้ ทั้งนี้ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ มีเรื่องการพัฒนา ๒๕ ลุ่มน้ำบรรจุอยู่ในแผนฯ แต่ยังมีปัญหาในขั้นตอนของการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามแผนฯ เนื่องจากมีประชาชนบางส่วนคัดค้านการสร้างเขื่อน ซึ่งรัฐบาลยังไม่สามารถประสานความเข้าใจได้

๙) ความคืบหน้าและความเป็นไปได้ในโครงการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยต้องใช้พลังงานบางส่วนจากประเทศเพื่อนบ้าน จึงอาจจะเกิดปัญหาความมั่นคงด้านพลังงานในอนาคตได้ ซึ่งการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อาจจะต้องพิจารณาขยายเวลาออกไปก่อน เนื่องจากยังมีความห่วงกังวลจากหลายฝ่ายเกี่ยวกับมาตรฐานและความปลอดภัยของการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดังกล่าว รวมทั้งอาจจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของพลังงานทดแทนประกอบด้วย ดังนั้น ประเทศไทยจึงยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องเชื่อมโยงการใช้พลังงานกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งกำลังสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินขนาดใหญ่อยู่ในขณะนี้ นอกจากนี้ ปัจจุบันมีการคาดการณ์ว่าปริมาณแก๊ส

ในอ่าวไทยจะหมดไปในอีก ๑๐ ปี ข้างหน้า ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเจรจากับเพื่อนบ้านเพื่อแบ่งอาณาเขตทางทะเลตามหลักสากล เพื่อป้องกันการรุกล้ำการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีมูลค่ามหาศาลในอาณาเขตทางทะเล ๓๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตรจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเรื่องดังกล่าวควรจะได้รับการผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้ทุกภาคส่วน (นอกเหนือจากกองทัพเรือซึ่งมีขีดความสามารถจำกัด) ได้เล็งเห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศชาติให้คงอยู่และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในประเทศ โดยเฉพาะกรณีการแบ่งอาณาเขตทางทะเลตามข้อตกลงร่วมกันระหว่างไทยกับกัมพูชาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (MOU ๒๕๔๔) ซึ่งทำให้ประเทศไทยเสียอาณาเขตทางทะเลที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติสำคัญให้แก่กัมพูชา

๓ ก-๓.๓ ภาคอุตสาหกรรม[๑๐]

จากภาวการณ์ปัจจุบันเป็นยุคเสรีนิยมใหม่มีการแข่งขันในด้านการค้าการลงทุนค่อนข้างสูง กอรปกับนโยบายของรัฐบาลและการบริหารจัดการของภาครัฐที่ส่อไปในทางก่อให้เกิดความไม่มั่นคงต่อภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวทำให้ภาคอุตสาหกรรมอาจจะมีความไม่มั่นคง และอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในอนาคต สภาอุตสาหกรรมจึงได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและแก้ไขในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

๓ ก-๓.๓.๑ อนาคตภาคอุตสาหกรรมของประเทศกับความมั่นคงของชาติ

ภาคอุตสาหกรรมนับเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และจะทวีความสำคัญเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนไป คือ ส่วนแบ่งของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นทุกปี และจำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน อีกทั้งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นต่อไป ประกอบกับภาครัฐบาลได้ให้ความสำคัญและสนับสนุนมาโดยตลอด ภาคอุตสาหกรรมจึงต้องมีการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตไม่ว่าจะเป็นภัยธรรมชาติหรือการเปิดการค้าเสรี ดังนั้น ภาคอุตสาหกรรมควรปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่างๆ ดังนี้

๑) โครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์มีเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ ต้องมีความเชื่อมโยงเพียงพอต่อการตอบสนองการปรับโครงสร้างของภาคการผลิตและการบริการให้มีความเข้มแข็งและแข่งขันได้ โดยมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างผลิตภาพการผลิต ตลอดจนเชื่อมโยงการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในระดับอนุภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการด้านอุปสงค์และอุปทานด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้

---

[๑๐] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้พลังงานในภาคขนส่งให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

๒) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะเป็นตัวแปรสำคัญของเศรษฐกิจไทย การรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายการลงทุน และแรงงานได้สะดวกมากขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพการค้า และการลงทุนในระดับภูมิภาค ประเทศไทยในฐานะหนึ่งในสมาชิกอาเซียน ต้องสร้างความพร้อมในการรับมือการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ เพื่อปรับตัวให้มีศักยภาพรองรับกับโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจ ในอนาคตเชื่อว่าขนาดของเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียจะมีขนาดที่ใหญ่ขึ้นใกล้เคียงกับเศรษฐกิจของยุโรปและสหรัฐอเมริกาทำให้ไทยมีโอกาสที่จะเป็นศูนย์กลางการค้าการลงทุนและการขนส่งเชื่อมโยงเศรษฐกิจของเอเชีย ดังนั้น คนไทยที่มีความรู้ความสามารถที่จะไปทำงานในต่างประเทศจะมีรายได้สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม หากจะได้รับประโยชน์จากโอกาสดังกล่าวแล้ว ยังต้องมีความรู้ความสามารถในด้านภาษาต่างประเทศ และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการติดต่อสื่อสารร่วมกับผู้อื่นได้ รวมทั้งต้องเข้าใจในวัฒนธรรมที่หลากหลายของคนที่อยู่ร่วมกันด้วย ดังนั้น จึงเป็นภารกิจในการเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคตจะต้องมีการวางแผนการดำเนินการ

๓) การเป็น Eco Industrial Town/ Green industry หรือการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างสมดุล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ภายใต้แนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือ Sustainable Development เป็นแนวคิดของการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยตามแนวทางอุตสาหกรรมสีเขียว (Green Industry) ที่เน้นการประยุกต์ใช้นวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในโรงงานอุตสาหกรรม (เทคโนโลยีสีเขียว) การออกแบบสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ และให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างสมดุล รวมทั้งสนับสนุนและผลักดันการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน โดยนำข้อดีของแนวคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเชิงนิเวศที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นแนวทางที่ช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมมีการจัดการทรัพยากรเพื่อลดต้นทุนการผลิต และลดมลพิษสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การอยู่ร่วมกันกับชุมชนอย่างสันติสุข เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานและสนับสนุนไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในประเทศ

๔) การส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตร (Agro-Based Industry) ซึ่งภาคการเกษตรมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างมาก เพราะเป็นฐานการผลิตวัตถุดิบให้กับอุตสาหกรรมหลายประเภท ปัจจุบันสินค้าอุตสาหกรรมยังมีการเชื่อมโยงวัตถุดิบจากภาคเกษตรค่อนข้างต่ำ หากมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรไปสู่เกษตรกรตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ จนกระทั่งถึงอุตสาหกรรมปลายน้ำ จะเป็นการพัฒนาห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain)

เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต อันจะสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Creation) ของสินค้าเกษตร ซึ่งจะสามารถเพิ่มอาชีพและเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรในที่สุด

๕) เป้าหมายสุดท้ายของทิศทางอุตสาหกรรม คือ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้วยการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการแข่งขันอย่างยั่งยืน โดยทิศทางต่อไปข้างหน้าประเทศไทยจะเน้นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มมูลค่า ซึ่งได้แก่ Hi – Value Industry, Hi – Tech Industry, Agro – Base Industry, Eco – industry และ Strategic Upstream Industry ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นและอุตสาหกรรมที่เป็น Commodity Base จะหาแนวทางในการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศใกล้เคียงที่มีปัจจัยด้านแรงงานเพียงพอ อย่างไรก็ตาม การค้าชายแดนมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย หากจะยกระดับการค้าชายแดนให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น ก็ควรกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

๓ก-๓.๓.๒ ปัจจัยที่ส่งเสริมความมั่นคงให้กับภาคอุตสาหกรรมของประเทศ

อุตสาหกรรม คือ ภาคการผลิตที่สำคัญ เป็นแรงหนุนหลักขับเคลื่อนเศรษฐกิจชาติให้แข็งแกร่ง แต่ในขณะเดียวกันท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นถือเป็นความท้าทาย ซึ่งการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์นั้นต้องมีทิศทางที่รัดกุมสามารถตอบโจทย์ด้านโลกาภิวัตน์ได้อย่างถูกต้องแม่นยำ จึงจะสามารถพัฒนาพื้นฐานของภาคอุตสาหกรรมไทยให้แข็งแกร่งและยั่งยืนในสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ผันผวนเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งปัจจัยที่ส่งเสริมความมั่นคงให้กับภาคอุตสาหกรรมของประเทศมีดังนี้

๑) นโยบายอุตสาหกรรมกับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความสมดุลและยั่งยืนในการพัฒนาอุตสาหกรรม คือ ความสมดุลระหว่างภาคอุตสาหกรรม ความสมดุลในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และความสมดุลระหว่างนักธุรกิจ SMEs กับธุรกิจขนาดใหญ่ เนื่องจากเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีตที่ขาดความสมดุล ดังนั้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประเทศไทยเป็นอีกหนึ่งเป้าหมายที่เป็นโจทย์ให้กับทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยในอนาคตให้คำนึงถึงการพัฒนาให้ครบทุกองค์ประกอบ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะให้เกิดความเท่าเทียมและจะนำพาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

๒) การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมไทยกับการผนวกเข้ากับเครือข่ายการผลิตระดับโลก ซึ่งการสร้างสมรรถนะในการแข่งขันและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอย่างยั่งยืนเป็นรากฐานที่สำคัญสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยอย่างยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการจะต้องเน้นอาศัย กลยุทธ์ และการดำเนินนโยบายระยะยาวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านการเพิ่มผลิตภาพและคุณค่าของสินค้าและบริการบนฐานความรู้ ต้องอาศัยการบูรณาการการทำงานจากหลายภาคส่วนและควรเป็นวาระแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาที่มุ่งไปสู่ “อุตสาหกรรมเชิงสร้างสรรค์”

๓) การพัฒนาอุตสาหกรรมกับความยั่งยืนทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ควรให้ความสำคัญในการบริหารจัดการผลกระทบของการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อสิ่งแวดล้อม โดยการลดและควบคุมการก่อเกิดกากของเสียจากภาคอุตสาหกรรม รวมไปถึงการส่งเสริมการลงทุนเพื่อใช้เทคโนโลยีที่สะอาดในการผลิต และการมีกระบวนการจัดการของเสียอย่างถูกต้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมการอนุรักษ์เพื่อลดการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรม SMEs รวมถึงส่งเสริมการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมโดยใช้พลังงานชีวภาพที่สามารถใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นการทดแทนการนำเข้า และเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมการอนุรักษ์เพื่อลดการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์เพื่อลดปัญหาการพึ่งพิงพลังงานของภาคอุตสาหกรรม

๔) การผลักดันนโยบายอุตสาหกรรมรวมทั้งแผนแม่บทต่างๆ ไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างแท้จริง โดยมีการปรับโครงสร้างภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการที่ใช้กระบวนการพัฒนากลุ่มภารกิจ (Cluster) และห่วงโซ่อุปทาน เครือข่ายชุมชนบนรากฐานของความรู้สมัยใหม่ ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมไทย และความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อสร้างสินค้าที่มีคุณภาพและมูลค่าสูง การมีตราสินค้าเป็นที่ยอมรับของตลาด การสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดีเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ การบริหารองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ การปฏิรูปองค์กรการปรับปรุงกฎระเบียบและพัฒนาระบบมาตรฐานในด้านต่างๆ การดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศให้สนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่สำคัญการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ยั่งยืนสร้างได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่คำนึงถึงการคุ้มครองผู้บริโภค และการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

๕) บทบาทต่อการพัฒนาและการขยายตัวของเศรษฐกิจด้วยการเร่งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการบริหารจัดการน้ำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การป้องกันภัยพิบัติที่เป็นระบบ เพื่อเรียกความเชื่อมั่นและรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งเน้นการฟื้นฟูเยียวยา ภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรมอย่างรวดเร็วและเท่าเทียม เพื่อให้การผลิตของประเทศกลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว จะเป็นการช่วยกระตุ้นการจ้างงานภายในประเทศให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น รวมถึงการเร่งจ่ายเงินเยียวยาผู้ประสบภัยเพื่อกระตุ้นอุปสงค์ภายในครัวเรือน ทั้งนี้ ต้องให้ความสำคัญกับการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชั่น ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้รัดกุมโปร่งใส รวมถึงการปรับคณะรัฐมนตรีควรแต่งตั้งบุคคลที่มีความสามารถและน่าเชื่อถือเป็นรัฐมนตรี ประกอบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจยุโรป ประเทศไทยควรมีการเตรียมความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจเพื่อรองรับความเสี่ยงจากเศรษฐกิจยุโรปและอเมริกา รวมถึงการดำเนินมาตรการทางการเงินการคลังอย่างรัดกุม ที่สำคัญคือควรนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้อย่างจริงจัง

๖) ปัญหาพลังงานเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการผลิตของภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากปัจจุบันประชากรในโลกนี้มีจำนวนมากและต้องใช้พลังงานในรูปแบบต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่พลังงานตามแหล่งต่างๆ มีอยู่อย่างจำกัดและเริ่มที่จะหมดลงเรื่อยๆ ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้อง

ยังไม่สามารถตอบโจทย์ได้ว่าจะหาพลังงานใดและจากแหล่งใดมาทดแทนซึ่งพลังงานบางชนิดประชากรในหลายประเทศก็ไม่ต้องการให้นำมาใช้ เนื่องจากมีผลกระทบกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม เช่น ถ่านหิน เป็นต้น ทำให้เกิดคำถามที่ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายอย่างไร ซึ่งที่ผ่านมายังไม่มีความชัดเจนและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพลังงานซึ่งถือว่าพลังงานเป็นความมั่นคงของชาติชนิดหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม การรวมตัวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่จะเกิดขึ้นในปี ๒๕๕๘ โดยมุ่งสร้างตลาดและฐานการผลิตของแต่ละสมาชิกให้เป็นตลาดเดียว และให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานมีฝีมือ และเงินทุนอย่างเสรีนั้น นับได้ว่าเป็นความท้าทายครั้งสำคัญของประเทศไทยที่จะเก็บเกี่ยวประโยชน์ทางการค้าจากโอกาสการรวมตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าว แต่ทั้งนี้ จะต้องให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อม ปรับตัว หรือบรรเทาผลกระทบจากการแข่งขันที่รุนแรงตลอดเวลา

๓ก-๓.๓.๓ ยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟู สร้างความเชื่อมั่นของภาครัฐและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ภาวะอุทกภัยในช่วงปี ๒๕๕๔ ที่ผ่านมาทำให้ผู้ประกอบการได้รับความเสียหายอย่างมาก กระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนและผู้ประกอบการที่ลงทุนในพื้นที่ สร้างความกังวลและความไม่มั่นใจในความปลอดภัยของระบบการผลิต และเริ่มพิจารณาถึงการปรับย้ายฐานการผลิต ทางภาครัฐและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มียุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างความเชื่อมั่นดังนี้

๑) <u>ยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟู: ภาครัฐ</u>

ภาครัฐได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน กรณีของลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งแบ่งแผนงานไว้ ๘ ด้าน ดังนี้

(๑) แผนการฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศน์

(๒) แผนการบริหารจัดการเขื่อนเก็บน้ำหลักและแผนการบริหารจัดการน้ำของประเทศประจำปี

(๓) แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งปลูกสร้างเดิม

(๔) แผนงานพัฒนาคลังข้อมูลระบบพยากรณ์และเตือนภัย ที่จะมีการจัดตั้งศูนย์คลังข้อมูลน้ำแห่งชาติ เชื่อมโยงข้อมูลหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นเอกภาพและสร้างความเชื่อถือ

(๕) แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะที่ เป็นการพัฒนาระบบป้องกันอุทกภัยในพื้นที่สำคัญ อาทิ แหล่งชุมชนนิคมอุตสาหกรรม แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม เป็นต้น

(๖) แผนงานกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง พื้นที่กักเก็บน้ำเพื่อป้องกันความเสียหายในพื้นที่สำคัญ และมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ

(๗) แผนงานปรับปรุงองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำโดยให้มีองค์กรบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการสามารถตัดสินใจได้อย่างฉับพลันในยามวิกฤติ โดยระยะเร่งด่วนให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจ มีนายกฯ หรือรองนายกฯ ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน

(๘) แผนงานสร้างความเข้าใจ ยอมรับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทกภัยขนาดใหญ่ของทุกภาคส่วนโดยเป็นการดำเนินการให้ภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องได้รับความร่วมมือจากชุมชน ประชาชนในการทำงาน และจะต้องสื่อสารข้อมูลไปยังประชาชนให้เกิดความเข้าใจ ลดความขัดแย้ง และความเข้าใจที่ผิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน

๒) <u>ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ : สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย</u>

สถาบันน้ำฯ ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำของภาคอุตสาหกรรมซึ่งแผนดังกล่าวครอบคลุมการบริหารจัดการความเสี่ยงรวมถึงพื้นที่ภัยพิบัติ โดยสถาบันน้ำเพื่อความยั่งยืน มีต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาภัยแล้งมาแล้วเมื่อปี ๒๕๔๘ สามารถนำมาปรับใช้ในสถานการณ์ปัจจุบันได้ โดยการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการน้ำครอบคลุมพื้นที่เศรษฐกิจทั่วประเทศ ๒๐ จังหวัด การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติน้ำดังกล่าวเพื่อศูนย์กลางบริหารข้อมูลข่าวสารด้านการบริหารจัดการน้ำนำผลสรุปที่ได้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร ทุกหน่วยงานสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

(๑) การบริหารจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยธรรมชาติ ภาคอุตสาหกรรม

(๒) การบูรณาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดรูปที่ดิน เพื่อการพัฒนาพื้นที่รองรับภาคการผลิต

(๓) จัดตั้งหน่วยงานการบริหารจัดการน้ำ ระยะยาว โดยการลงทุนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs: Public Private Partnerships) รูปแบบ Thailand Water Resource Corporation

(๔) บูรณาการหน่วยงานที่กำกับดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(๕) สนับสนุนนโยบายรัฐบาลให้หน่วยงานภาครัฐปรับปรุงหรือปรับเปลี่ยนเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ล้าสมัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (หน่วยงานละ ๒,๐๐๐ ล้านบาท

(๖) Eco-Industrial Town การอยู่ร่วมกันของอุตสาหกรรมกับชุมชนอย่างยั่งยืน

๓ก-๓.๔ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย[๑๑]

๓ก-๓.๔.๑ ประเด็นมุมมองของความมั่นคงด้านเศรษฐกิจกับความมั่นคงของชาติ

ในประเด็นของความมั่นคงด้านเศรษฐกิจกับความมั่นคงของชาติ วิกฤตด้านอาหารโลกสู่ความมั่นคงของชาติ รวมทั้งภัยคุกคามและข้อจำกัดต่างๆ ที่จะนำไปสู่ความไม่มั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ

---

[๑๑] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

และด้านการค้าของประเทศ โดยความมั่นคงด้านเศรษฐกิจกับความมั่นคงของชาติถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันโดยตรง กล่าวคือ เมื่อเศรษฐกิจไม่มั่นคงชาติก็จะไม่มีความมั่นคงด้วย มุมมองของภาคเอกชนได้มองไปที่อนาคต ๓๐ – ๔๐ ปีข้างหน้า เห็นว่าประเทศไทยยังมีโครงสร้างในการจัดการเศรษฐกิจ กฎหมาย กฎระเบียบที่อ่อนแอ ไม่มั่นคง และปรับตัวไม่ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

๓ก-๓.๔.๒ ประเด็นวิกฤติด้านอาหารโลกสู่ความมั่นคงของชาติ

คำว่า "ความมั่นคงทางอาหาร" หมายถึง การมีอาหารในปริมาณที่เพียงพอ สามารถเข้าถึงได้ มีคุณภาพ และมีความปลอดภัย ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหาร โดยในปัจจุบันกลุ่มผู้ส่งออกได้ยึดมาตรฐานของสหภาพยุโรป (EU) เป็นเกณฑ์มาตรฐาน ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องพัฒนาเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารให้เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและในระดับสากล ทั้งนี้ ปัญหาต่อไปสำหรับประเทศไทยนั้น ควรมีความมั่นคงทางพลังงานควบคู่กับความมั่นคงทางอาหาร โดยควรกำหนดสัดส่วนนโยบายความมั่นคงด้านพลังงานว่าควรมีร้อยละเป็นเท่าไหร่ของนโยบายความมั่นคงด้านอื่นๆ ควรมีการสนับสนุนการปลูกพืชที่เป็นวัตถุดิบในการผลิตพลังงานทดแทน เช่น ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง หรืออ้อย เป็นต้น ซึ่งหากสามารถผลิตพืชเหล่านี้ได้ประมาณร้อยละ ๒๐ ของพลังงานที่นำเข้าทั้งหมดก็จะช่วยให้สถานการณ์ความมั่นคงทางพลังงานและความมั่นคงทางอาหารของประเทศดีขึ้นตามลำดับ

ดังนั้น สิ่งที่ประเทศไทยควรจัดลำดับความสำคัญเป็นพิเศษมี ๔ ประการคือ

(๑) มาตรฐานและความปลอดภัยด้านอาหาร

(๒) การลงทุนเพื่อทำการเกษตรเพื่อส่งออก

(๓) ความมั่นคงทางพลังงาน

(๔) การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว

๓ก-๓.๔.๓ ประเด็นภัยคุกคามและข้อจำกัดต่างๆ ที่จะนำไปสู่ความไม่มั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและด้านการค้าของประเทศ

ในอนาคตระบบเศรษฐกิจของโลกยังต้องเป็นระบบทุนนิยมต่อไป แต่จะมีแนวคิดของระบบสังคมนิยมและสิ่งแวดล้อมเข้ามาผสมอยู่ด้วยในบางส่วน ความเจริญเติบโตทางธุรกิจจะไม่ได้วัดด้วยราคาของสินค้าแต่จะให้ความสำคัญไปที่ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตและต้นทุนในการผลิต หากผู้ผลิตรายใดสามารถใช้ทรัพยากรได้คุ้มค่ามากกว่าจะเป็นผู้ได้เปรียบทางธุรกิจ ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพในการผลิตของเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ภายใต้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เท่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งจะมีการลดภาษี มีข้อกำหนดเกี่ยวกับถิ่นกำเนิดสินค้า และมีการกำหนดมาตรฐานสินค้าของแต่ละประเทศ ประเทศไทยจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมโดยการพัฒนาแรงงานให้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับค่าจ้างที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน มีการพัฒนากระบวนการผลิตให้เชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ รวมถึงมีการพัฒนา

ความรู้ความสามารถของผู้ผลิตให้เท่าเทียมกันทั้งระบบ ซึ่งในปัจจุบันสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยได้มีโครงการพัฒนากลุ่มผู้ผลิตโดยการให้ความรู้และฝึกอบรมกลุ่มผู้ผลิตและเกษตรกรในพื้นที่ต่างๆ ให้มีความสามารถในการผลิต มีการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิต และสามารถนำทรัพยากรที่มีมาพัฒนาให้เป็นที่ต้องการและสามารถแข่งขันในตลาดเสรีได้ โดยในระยะแรกได้เริ่มโครงการในพื้นที่ที่เป็นชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านก่อน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวจะเป็นพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าโดยตรง

๓ ก-๔ สังคมจิตวิทยา

๓ก-๔.๑ การละเมิดสิทธิมนุษยชน[๑๒]

ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรง คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) โดย พม. ได้ชี้แจงในอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อมูลที่ได้รับ

๓ก-๔.๑.๑ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดทำโครงการพัฒนามาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๑๒ มิติ คือ

๑) มิติที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นมิติที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานเพียงเล็กน้อย

๒) มิติสุขภาพ ซึ่งประเด็นการเสริมสร้างสุขภาพของบุคคลเป็นประเด็นที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมากที่สุด

๓) มิติอาหาร ซึ่งประเด็นการได้รับประทานอาหารอย่างหลากหลายเป็นประเด็นที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมากที่สุด

๔) มิติการศึกษา ซึ่งประเด็นการได้มีโอกาสที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นทั้งในระบบหรือนอกระบบเป็นประเด็นที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมากที่สุด

๕) มิติการมีงานทำและมีรายได้ ซึ่งประเด็นการมีงานทำที่แน่นอน การมีรายได้ ค่าตอบแทนเพียงพอกับรายจ่าย การมีปัญหาหนี้สินของบุคคล การมีเงินออมของบุคคล ความพึงพอใจกับงานที่ทำเป็นประเด็นที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมาก

๖) มิติครอบครัว ซึ่งประเด็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันในครอบครัวเป็นประเด็นที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมากที่สุด

๗) มิติชุมชนและการสนับสนุนทางสังคม ซึ่งประเด็นการเป็นจิตอาสาทั้งที่มีค่าตอบแทนและไม่มีค่าตอบแทนเป็นประเด็นที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมากที่สุด

---

[๑๒] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๖ วันศุกร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

๘) มิติศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งประเด็นการปฏิบัติศาสนกิจตามบทบัญญัติของศาสนาเป็นประเด็นที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมากที่สุด

๙) มิติความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นมิติที่ไม่ตกเกณฑ์มาตรฐาน

๑๐) มิติความเป็นธรรม ซึ่งประเด็นการถูกละเมิดในสิทธิส่วนบุคคลเป็นประเด็นที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมากที่สุด

๑๑) มิติการเมือง ซึ่งประเด็นการร่วมแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือกำหนดแนวนโยบายท้องถิ่นหรือชุมชนอย่างอิสระเป็นประเด็นที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมากที่สุด

๑๒) มิติสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรพลังงาน ซึ่งประเด็นการมีส่วนร่วมในกิจกรรมส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากร พลังงาน และสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมากที่สุด

๓ก-๔.๑.๒ การจัดทำยุทธศาสตร์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙

โดยกำหนดวิสัยทัศน์มุ่งสู่สังคมคุณภาพภายใต้ความรับผิดชอบร่วมกัน และได้วางยุทธศาสตร์ใน ๔ ด้าน คือ

๑) ผลักดันเข้าสู่สังคมสวัสดิการ เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามสวัสดิการ

๒) การสร้างสังคมที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง โดยมีแนวคิดว่าปัญหาของประเทศส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ครอบครัวและสัมพันธภาพในครอบครัวอ่อนแอ การขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังนั้น จึงต้องสร้างสังคมที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยวัดจากการที่มีจำนวนครอบครัวเข้มแข็งเพิ่มขึ้น

๓) การพัฒนาภาคีเครือข่ายเพื่อผลักดันให้เกิดสังคมเข้มแข็ง โดยกระทรวงมองว่านอกจากการผลักดันให้เกิดสังคมคุณภาพแล้ว ยังต้องพัฒนาภาคีเครือข่ายเพื่อผลักดันให้เกิดสังคมเข้มแข็ง จึงได้จัดทำโครงการคนไทยใจอาสาขึ้นในทุกพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ต่อสังคม รวมทั้งการมีจิตอาสา ซึ่งปัจจุบันภาคีดังกล่าวมีประมาณ ๙.๗ ล้านคน

๔) การปรับปรุงการบริหารจัดการ โดยกระทรวงมีการปรับปรุงบุคลากร เพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม ซึ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิและการมีส่วนร่วมของชุมชน

๓ก-๔.๑.๓ การจัดทำยุทธศาสตร์หรือสมุดปกขาว (white paper) ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

จากการที่ประเทศจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ชาติทั้งทางด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ และด้านสังคม เพื่อให้การพัฒนาประเทศมีความประสานสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สำหรับกรณีการจัดทำสมุดปกขาวนั้น ในช่วง ๒ – ๓ ปีที่ผ่านมา กระทรวงได้นำผลการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องยึด

เป็นแนวทางในการปฏิบัติ แต่ผลการศึกษาดังกล่าวอาจจะไม่มีผลในการนำไปสู่การปฏิบัติเท่ากับการทำสมุดปกขาวเพื่อเผยแพร่ได้ และเห็นด้วยว่าควรจัดทำ จึงขอรับประเด็นดังกล่าวเพื่อนำเสนอผู้บริหารในกระทรวงต่อไป อีกทั้งในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ยกระดับยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์สำหรับ ๑๐ ปีข้างหน้า โดยกระทรวงไม่มีสถาบันวิจัยภายใน แต่จะมีกลุ่มวิจัยภายในกระทรวงซึ่งจะทำการวิจัยร่วมกับสถาบันการศึกษาของรัฐทำหน้าที่ในการวัดและประเมินผล ที่ผ่านมากระทรวงมีปัญหาและอุปสรรคในการทำงานซึ่งต้องเร่งดำเนินการปรับปรุง คือ การจัดทำระบบพื้นฐานทางสังคม (social map) เป็นเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็น เนื่องจากกระทรวงดำเนินการด้านนโยบายแต่การกำหนดเป้าหมายลงไปในพื้นที่ยังไม่มีความชัดเจน และยังไม่ครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทั้งนี้การทำ social map จะทำให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องสามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

๓ ก- ๕ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ข้อมูลที่ได้รับ

๓ ก-๕.๑ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์[๓๓]

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ ได้กำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยในมาตรา ๓๐๕ ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญที่กำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้าน เป็นหน่วยย่อยภายในองค์กรแยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม ดังนั้นต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติขึ้น โดยแบ่งคณะกรรมการออกเป็น ๒ คณะ คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยประธานกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และกรรมการอีกคณะละ ๕ คน รวมเป็น ๑๑ คน

---

[๓๓] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับ คณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๙ วันศุกร์ที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

๒) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีหน้าที่จัดทำแผนแม่บท รวมทั้งพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีมูลค่าในการดำเนินงานประมาณพันล้านบาท

สำหรับคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม มีหน้าที่จัดทำแผนแม่บท รวมทั้งพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีมูลค่าในการดำเนินงานประมาณแสนล้านบาท อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ไม่ครอบคลุมถึงการควบคุมเนื้อหาของการสื่อสารผ่านทางเครือข่ายอินเตอร์เน็ตตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๓) การควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เนื่องจากสำนักงาน กสช. เป็นหน่วยงานเดิม มีบุคลากรจำนวนน้อย จึงไม่เพียงพอในการควบคุมผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในการควบคุมผู้ประกอบการจึงทำได้โดยการสร้างการกำกับดูแลตนเอง และการรวมกลุ่มให้กำกับกันเองผ่านทางการออกใบประกาศ การออกใบอนุญาตตามระดับ และการใช้จรรยาบรรณในวิชาชีพควบคุม ดังนั้น เมื่อเปลี่ยนโครงสร้างเป็น กสทช. อาจได้รับการพิจารณาเพิ่มบุคลากรมากขึ้น

๔) การจัดโครงสร้าง ในการจัดโครงสร้างคาดการณ์ว่าจะสามารถบังคับตามกฎหมายได้ภายใน ๑ ปี และจะจัดโครงสร้างเสร็จสมบูรณ์ภายใน ๒ – ๓ ปี

๓ ก-๕.๒ ความมั่นคงด้านการสื่อสารของประเทศอย่างยั่งยืน[๑๕]

๑) จากปัญหาที่เครื่องมือสื่อสารในการส่งสัญญาณเป็นระบบศูนย์รวม ทำให้เกิดการรั่วไหลของข้อมูลด้านความมั่นคงจากระบบหนึ่งไปสู่อีกระบบหนึ่ง รวมทั้งโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ กระบวนการดำเนินงาน การบังคับใช้กฎหมาย ที่ควรต้องบูรณาการซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ความมั่นคงของชาติมีทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และมีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) โดยเรื่องดังกล่าวในอดีตกรมไปรษณีย์ฯ เป็นผู้มีหน้าที่ดูแล ปัจจุบันเทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ภาคเอกชนได้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ขึ้นมาแข่งขันกัน อีกทั้งมีการใช้สัญญาณโทรศัพท์จำนวนหลายบริษัท จึงทำให้เกิดปัญหายากที่จะแก้ไข และเป็นองค์กรที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญฯ

---

[๑๕] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับ คณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

เพื่อควบคุมกิจการดังกล่าว จึงได้มีพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ขึ้นมาควบคุมกำกับให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดย กสทช.มีโครงสร้าง ดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑.๑) จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุและแผนแม่บทโทรคมนาคม

(๑.๒) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์

(๑.๓) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง

(๑.๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุโทรคมนาคมในการประกอบกิจการกระจายเสียง

(๑.๕) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) การกำกับดูแลการประกอบกิจการ แบ่งเป็นดังนี้

(๒.๑) ให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เรียกว่า “กสท.”

(๒.๒) ให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม เรียกว่า “กทค.”

๒) งานด้านความมั่นคงที่เกี่ยวเนื่องกับ กสทช. ในพระราชบัญญัติฯ จะกล่าวไว้ค่อนข้างน้อย แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานก็คำนึงถึงงานด้านความมั่นคงด้วย ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับเนื้อหา คือ ถ้ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงด้านการสื่อสารผ่านทางวิทยุกระจายเสียง ด้านกิจการโทรทัศน์ หรือด้านโทรคมนาคมทาง กสทช. สามารถดำเนินการตามกฎหมายกับสื่อดังกล่าวได้ กฎหมายต้องมีการพัฒนาให้ทันกับเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับกับปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้จากกรณีการหมิ่นประมาทสถาบันผ่านระบบอินเตอร์เน็ตกฎหมายระบุให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับ แต่อย่างไรก็ตาม กสทช. ก็มีอำนาจหน้าที่ดูแลอีกส่วนหนึ่งคือถ้ากระทรวงเทคโนโลยีฯ ได้ดำเนินการจนสามารถชี้ชัดว่าเวปไซค์ใดกระทำผิดแล้ว กสทช. ใช้กฎหมายไปดำเนินการถอนใบอนุญาตได้ สำหรับวิทยุชุมชนที่มีการกระทำดังกล่าว กสทช. ก็มีอำนาจควบคุมกำกับด้วยเช่นกัน แต่ต้องมีการจัดระเบียบเรื่องการให้ใบอนุญาตก่อน

สำหรับการใช้โครงข่ายโทรศัพท์ในการติดต่อสื่อสาร (IP) แล้วมีผลกระทบต่อความมั่นคง ยังไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้ดูแล ควบคุมกำกับ ซึ่งกสทช.เห็นว่าเรื่องนี้มีความสำคัญยิ่ง เพราะเทคโนโลยียุคใหม่จะเป็นระบบดิจิตอล ซึ่งจะเอื้อให้ผู้ใช้โทรศัพท์ทุกประเภทมีความสะดวกในการใช้ แต่ถ้าผู้ใช้โทรศัพท์จะใช้เทคโนโลยีนี้ไปในทางลบ (ล้วงความลับ) อันทำให้ประเทศชาติต้องสูญเสียด้านความมั่นคงไป จะส่งผลเสียหายอย่างกว้างขวางในด้านความมั่นคง เพราะระบบ

เทคโนโลยียุคปัจจุบันนอกจากใช้ติดต่อสื่อสารภายในประเทศได้อย่างรวดเร็วแล้ว สามารถติดต่อเชื่อมโยงกับต่างประเทศได้อย่างสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้นเช่นกัน ซึ่งทั่วโลกให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ในประเทศสหรัฐอเมริกาให้กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลักดูแลและมีทหารระดับพลเอก เป็นผู้ควบคุมกำกับและมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับปัญหา ในเรื่องนี้ กสทช. ได้มีการหารือและจะร่วมมือกับกระทรวงกลาโหมเรื่องเกี่ยวกับ“ไซเบอร์ซิเคียวริตี้” ในเบื้องต้นขณะนี้ยังไม่มีผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ หากวุฒิสภาจะช่วยผลักดันในเรื่องดังกล่าวก็จะเกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การทำนิติกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ในปัจจุบันเริ่มมีปัญหามากมาย เช่น คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งต้องการรู้ข้อมูลจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็จะใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ในการเข้าถึงข้อมูลเชิงลับกันได้โดยง่าย หรือข้อมูลในคอมพิวเตอร์จะมีผู้สร้างไวรัสที่สามารถทำลายข้อมูลของอีกฝ่ายหนึ่งได้ สำหรับการใช้โทรศัพท์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีการดำเนินการเรื่องการซื้อขายซิมการ์ดโดยการต้องมีการแสดงบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อลงทะเบียนในระบบให้สามารถจัดการให้อยู่ในระบบซึ่งจะง่ายต่อการตรวจสอบต่อไป

๓) กระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้มีการบูรณาการความมั่นคงด้านการสื่อสาร กสทช. ซึ่งในปัจจุบันการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ชัดเจนเรื่องอำนาจหน้าที่ เนื่องจากมีหน่วยงานด้านความมั่นคงหลายหน่วยงานเป็นผู้ดูแล จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กสทช. เห็นว่าการบูรณาการความมั่นคงด้านการสื่อสารที่คาบเกี่ยวกันหลายหน่วยงานควรจะเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องร่วมกันพิจารณาเนื่องจากจะส่งผลถึงทุกภาคส่วน ดังนั้น ต้องมีหน่วยงานที่สามารถชี้และหาวิธีป้องกันให้เห็นว่าความมั่นคงด้านการสื่อสารเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยทางรัฐบาลต้องพิจารณาเพื่อให้มีหน่วยงานที่กำกับดูแลในด้านนี้โดยเฉพาะ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน และมีแผนการดำเนินงานอย่างเป็นเอกภาพ และปัญหานี้จะเกี่ยวข้องทั้งภาคเอกชน ประชาชน และภาคราชการด้วย

ปัญหาโทรทัศน์ดาวเทียมเกิดขึ้นอย่างหลากหลายโดยมีเอกชนเข้ามาดำเนินการผลิตรายการและส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมและรับรายการโทรทัศน์จากต่างประเทศซึ่งยังไม่มีการควบคุม ซึ่งจะต้องมีการหารือกันในระดับต่างประเทศด้วยว่าจะมีแนวทางดำเนินการอย่างไร ซึ่งในปัจจุบันยังไม่เป็นเอกภาพต่างคนต่างทำ ไม่มีคนกลางมาชี้ว่าหน่วยงานใดควรเข้ามาดำเนินการ

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบันให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนมาก การดำเนินการในเรื่องควบคุม กำกับวิทยุ โทรทัศน์ และการใช้โทรศัพท์จึงทำได้ยากลำบาก ซึ่งหน่วยงานที่จะดูแลต้องมีความคล่องตัวสูงมาก เพราะต้องปรับตัวตามเทคโนโลยีและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๔) โทรศัพท์เป็นปัจจัยหนึ่งในการใช้ติดต่อสื่อสารของสังคมหากไม่มีเสถียรภาพของระบบโทรคมนาคมและไม่มีองค์กรตรวจสอบจะทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก อย่างไรก็ตาม การควบคุมดูแลการรักษาเสถียรภาพของระบบสื่อสารของผู้ประกอบการ (การล่มสลายของระบบการส่งสัญญาณโทรศัพท์ของบริษัทเอกชน) คงจะทำได้ยาก แต่จะแนะนำให้เอกชนลงทุน

ด้านการป้องกันระบบการล่มสลายเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ในอดีตเคยหารือกับกระทรวงกลาโหมประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการโจรกรรมข้อมูล (เฮกเกอร์) ซึ่งระบบป้องกันดำเนินการได้ยาก เนื่องจากผู้ที่คิดจะทำลายระบบมีช่องทางหลายช่องทางที่จะสามารถทำลายข้อมูล แต่ผู้ประกอบการต้องลงทุนในการป้องกันให้มากขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ผู้ใช้โทรศัพท์ ซึ่งในต่างประเทศมีระเบียบบังคับผู้ประกอบการไว้อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ยังมีประเด็นความมั่นใจในการใช้โทรศัพท์โดยเฉพาะเรื่องการดักฟังมีการละเมิดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีหลายฝ่ายให้ความสนใจ ดังนี้

(๑) การดักฟังโทรศัพท์ กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติได้ แต่ในทางปฏิบัติส่วนราชการบางส่วนจะระงับการจัดซื้อเครื่องมือการดักฟัง เพราะเกรงว่าจะผิดกฎหมาย ยกเว้นว่าถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้

(๒) การดักฟังการใช้โทรศัพท์ ตามหลักการจะผิดกฎหมายแต่อาจมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง ถ้าหากประชาชนสงสัยว่าจะมีการดักฟังสามารถร้องเรียนมาที่ CALL CENTER หมายเลข ๑๒๐๐ ได้

(๓) การติดต่อสื่อสารผ่านดาวเทียมเป็นการสื่อสารที่ยากลำบากในการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ข้อมูลมีโอกาสรั่วไหลมาก กองทัพไทยพยายามดำเนินการให้เป็นระบบปิด โดยการใช้รหัสผ่านสำหรับการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานด้านความมั่นคง หรือตามแนวชายแดน ปัญหานี้จะหมดไปถ้าหากว่ากองทัพไทยสามารถมีดาวเทียมเป็นของทหารเอง แต่ต้องใช้งบประมาณจำนวนหลายหมื่นล้านบาท ซึ่งในปัจจุบันต้องใช้ดาวเทียมของภาคเอกชนร่วมกับผู้ประกอบการในการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานภายในกองทัพไทย ปัญหาดังกล่าวในอนาคตหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องพัฒนาคนให้มีขีดความสามารถด้านวิศวกรระบบเพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการทำงานของระบบการสื่อสารเพื่อจะเกิดประโยชน์กับงานด้านความมั่นคง

(๔) การที่หน่วยงานด้านความมั่นคงและภาคเอกชนใช้การสื่อสารผ่านดาวเทียมร่วมกัน หรือการรวมศูนย์การใช้สัญญาณร่วมกันอาจเกิดปัญหาเรื่องการรบกวนสัญญาณ ระบบ การล้วงความลับหรือฝ่ายศัตรูอาจทำความเสียหายให้กับดาวเทียมของฝ่ายตรงข้ามการพ่ายแพ้ทางสงครามจะเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าใช้อาวุธยุทโธปกรณ์ชนิดอื่น ดังนั้น กองทัพไทยควรมีดาวเทียมเป็นของหน่วยเองเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลและประเทศชาติต่อไป

๕) นโยบายด้านการพัฒนาบุคลากรเพื่อดูแลระบบการสื่อสาร โดย กสทช. ได้ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชนว่ามีภัยคุกคามด้านความมั่นคงอยู่ โดยการประชาสัมพันธ์ให้เห็นถึงภัยดังกล่าวและในอนาคตต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นจากตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับประเทศแถบทวีปยุโรปตะวันออกประเทศหนึ่งระบบธนาคารล่มประมาณ ๗ วัน และได้มีการหาวิธีการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดขึ้นอีก ทั้งนี้ ภารกิจของกองทุนควรมีการเน้นการฝึกคนให้มีความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีฯ ให้มากยิ่งขึ้น

๖) วิทยุชุมชนมีจำนวนประมาณ ๗,๐๐๐ สถานี ทำให้คลื่นความถี่รบกวนซึ่งกันและกัน และมีการใช้วิทยุชุมชนเพื่อปลุกระดม ในประเด็นดังกล่าวประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฯ ที่ให้

เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารซึ่งทำให้มีวิทยุชุมชนเกิดขึ้นมากมายประมาณ ๗,๐๐๐ สถานี เปรียบเหมือนโทรโข่งที่มีอยู่ทุกหมู่บ้าน ซึ่งต่างกับประเทศเยอรมันจะมีคณะกรรมการพิจารณาอนุญาต กล่าวคือ รัฐหนึ่งจะมีวิทยุชุมชนเพียง ๑ หรือ ๒ แห่ง กำหนดให้นักจัดรายการไปใช้บริการสถานีวิทยุที่จัดให้ เนื่องจากถ้าให้เสรีภาพด้านนี้มากเกินไปอาจจะสร้างความเสียหายต่างๆ มากมาย

ทั้งนี้ เมื่อ กสทช. เข้ารับหน้าที่แล้ว ขั้นตอนต่อไปจะดำเนินการจัดระบบ คือ ค้นหาความเป็นเจ้าของผู้ที่ขอใบอนุญาตเพื่อดำเนินการตั้งวิทยุชุมชน จัดระเบียบและแยกประเภทลักษณะการส่งสัญญาณ กำหนดขนาดชุมชน ความเป็นเจ้าของต้องเป็นคนในชุมชนไม่ใช่นายทุนจากที่อื่น เน้นความหลากหลาย กำหนดพื้นที่การส่งสัญญาณได้เฉพาะในชุมชนที่จดทะเบียนไว้ ซึ่งจะทำให้คลื่นความถี่ไม่รบกวนกัน และเมื่อวิทยุชุมชนเริ่มกระจายเสียงแล้ว กสทช. จึงจะพิจารณาเนื้อหาสาระเป็นลำดับต่อไป การดำเนินงานจะใช้วิธีการกำกับดูแลมากกว่าการควบคุม

๗) ความเป็นอิสระจากการบริหาร การเมือง กลุ่มทุน กับความสอดคล้องของการเมืองไทย รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่โดยการบริหารความสอดคล้องของรัฐบาล กล่าวคือ ที่ผ่านมาได้ทำข้อตกลงกับกระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสารถือเป็นการแสดงความสอดคล้อง แต่การดำเนินการของ กสทช. จะต้องปฏิบัติตามแผนแม่บทแต่ในบางเรื่องที่รัฐบาลเสนอ กสทช. ไม่สามารถดำเนินการทั้งหมดได้ เนื่องจาก กสทช. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการเป็นหลัก อย่างไรก็ตามแผนแม่บทที่จัดทำขึ้นมาก็ต้องให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลด้วยเช่นกัน

การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลมีรัฐธรรมนูญฯ เป็นผู้กำหนด การดำเนินการของ กสทช. มีพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ดำเนินการ การปฏิบัติการต่างๆ ก็ต้องสอดคล้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ รัฐบาลจะชักจูงให้ กสทช. ดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดคงไม่ได้ รวมทั้งระบบสื่อสารของรัฐจะทำให้เป็นระบบรวมศูนย์ก็ไม่ได้เช่นกัน

๘) แนวความคิดการรวมศูนย์เครือข่าย (Backbone) ของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT) และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (TOT) ซึ่งการรวมระหว่างสองบริษัท กสทช. มีความกังวลเพราะมีกฎหมายห้ามการครอบงำกิจการ แต่ก็มีทั้งเสียงสนับสนุนและคัดค้าน ซึ่งอาจมีผลประโยชน์ไม่ตรงกัน ถ้าพิจารณาในด้านความมั่นคงจะทำให้ต่างประเทศสามารถล้วงความลับได้ โดยส่วนตัวเห็นด้วยที่จะรวมศูนย์ แต่ทำอย่างไรให้ยุติความขัดแย้งระหว่างทั้งสององค์กรนี้ได้ เห็นว่าต้องแบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างสองหน่วยงาน แต่คงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากมีรายได้เป็นตัวกำหนด กสทช. เป็นหน่วยงานอิสระรัฐบาลไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แต่เรื่องที่เป็นประโยชน์กับประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลจะประสานขอความร่วมมือเป็นกรณีไป สำหรับกระทรวงเทคโนโลยีฯ จะไม่เข้าไปก้าวก่ายการดำเนินการจัดทำแผนแม่บทแต่จะหารือกับ กสทช. ด้านนโยบายของรัฐบาลและมีข้อตกลงร่วมกันเพื่อเป็นกรอบปฏิบัติ

ทั้งนี้ ประเทศไทยมีสายรับส่งสัญญาณข้อมูลหลัก (Backbone) ครอบคลุมทั่วประเทศ และมีความซ้ำซ้อนทำให้การลงทุนซ้ำซ้อน แต่ภาระค่าใช้จ่ายประชาชนเป็นผู้รับภาระ คิดคำนวณเป็นร้อยละ ๖๕ ต่อปีของรายได้ประชากร เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วประชาชนจ่ายเพียงร้อยละ ๑ การลงทุนในลักษณะนี้ไม่มีความเหมาะสมในการสร้างทางสาย จะใช้ทางเลือกใหม่คือระบบไร้สาย (wireless) ในระบบ ๓G และ ๔G

๙) สถานะภาพช่องการรับ - ส่งสัญญาณ (channel) ของหน่วยทหารในอนาคต กสทช. เห็นว่าสถานีวิทยุของหน่วยทหารควรจะต้องคงอยู่เช่นเดิม และมี Channel เป็นของตนในการส่งสัญญาณ ซึ่งตามพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๘๒ - ๘๓ ในบทเฉพาะกาล ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดมีหน้าที่แจ้งรายละเอียดการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ รวมทั้งเหตุแห่งความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่ต่อ กสทช. และให้ กสทช. ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาตสัมปทาน พร้อมทั้งเปิดเผยข้อมูลและผลการตรวจสอบให้สาธารณชนทราบ ดังนั้น วิทยุโทรทัศน์ของทางราชการจะไม่ได้รับผลกระทบใด แต่สำหรับผู้ที่จะขอใบอนุญาตใหม่จะต้องรอการพิจารณาไว้ก่อนเนื่องจากจะต้องพิจารณาสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่มีอยู่ประมาณ ๗,๐๐๐ สถานี ที่มีอยู่ก่อนจะมีกฎหมาย

๓ ก- ๕.๓ บทบาท อำนาจหน้าที่ และการบังคับใช้กฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เกี่ยวข้องของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งภัยคุกคามในอนาคตของประเทศไทยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร[๑๕]

๑) ความมั่นคงเรื่องการสื่อสารโทรคมนาคมสารสนเทศ ส่วนหนึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารโดยเฉพาะ เรื่องการใช้คอมพิวเตอร์เพื่อกระทำความผิดอันเป็นการละเมิดต่อบุคคลหรือสถาบัน กระทรวงเทคโนโลยีฯ มีปัญหาอุปสรรคและวิธีการดำเนินการ รวมทั้งได้มีการประสานความร่วมมือกับองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความล้าสมัยตามไม่ทันกับเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอยู่เสมอ ปัจจุบันมีเวปไซค์เกิดขึ้นมากมาย เพียงปลายนิ้วสัมผัสก็สามารถมีหน้าเวปไซค์เป็นส่วนตัวได้ และยังสามารถบอกและรับการเป็นสมาชิกได้ง่าย การส่งต่อข้อมูลมีความเชื่อมโยงกันในหมู่เพื่อนสมาชิกและสามารถแสดงความเห็นต่อๆ กันแทบจะไม่มีที่สิ้นสุด หากข้อมูลหรือรูปภาพที่เข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมายก็จะแพร่กระจายไปอย่างรวดเร็วไม่สามารถควบคุมได้ ฉะนั้น ปัญหาและอุปสรรคจะอยู่ที่กฎหมายมีความล้าหลัง ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับบริบทของสังคม

---

[๑๕] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๓ วันศุกร์ที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

(๒) กลุ่มผู้ชุมนุมทั้งในและต่างประเทศปัจจุบันใช้เครือข่ายสื่อสารสาธารณะ (Social Network) ในการรวบรวมคนหรือนัดหมายเพื่อมาทำกิจกรรมทางการเมือง บางครั้งถึงขั้นเกิดความรุนแรงซึ่งมีผลกระทบกับความมั่นคงของประเทศ กระทรวงเทคโนโลยีฯ มีมาตรการป้องกัน ควบคุม โดยยกตัวอย่างประเทศออสเตรเลียซึ่งมีโครงสร้างด้านเครือข่ายคล้ายกับประเทศไทยได้มีการให้เอกชนดำเนินการด้านเครือข่ายแต่เกิดปัญหาความมั่นคง รัฐบาลจึงเข้าไปซื้อเครือข่ายทั้งหมดกลับมาเป็นของรัฐบาล ประเทศจีนมีประชากรประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านคน รัฐบาลเป็นเจ้าของเครือข่ายเอง ประเทศไทยมีประชากร ๖๕ ล้านคน มีช่องทางเข้าสู่เครือข่าย ๑๕ ช่องทาง มีผู้ให้บริการในมติต่างๆ มาก เช่น บริษัทเอกชนจะใช้ดำเนินการทางธุรกรรมทางการเงิน การธนาคาร ปัญหาที่ตามมาคือปัญหาอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ เมื่อมีปัญหาเช่นนี้ต่อไปรัฐบาลอาจเข้าไปบริหารจัดการเองและดูแลเรื่อง “ความมั่นคงในระบบสารสนเทศ” (Cyber Security) ดังเช่นในประเทศออสเตรเลีย

(๓) การพัฒนาเด็กและเยาวชน รวมทั้งบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) แม้ประเทศไทยจะมีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีน้อยกว่าประเทศเวียดนาม แต่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ ก็ได้มีแนวทางในการพัฒนาโดยให้ความสำคัญด้านมาตรฐานบุคลากรและวิชาชีพโดยการร่วมมือกับต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับในการอบรมบุคลากรเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนปี ค.ศ. ๒๐๑๕ รัฐบาลให้ความสำคัญกับบุคลากรภาครัฐโดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ มีสำนักงานรัฐบาลอิเลคทรอนิกค์ (E-Government) ทำหน้าที่สำคัญคือการพัฒนาบุคลากรของรัฐและได้มีการอบรมผู้ที่มีบทบาทชี้นำการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในหน่วยงาน (CIO) เพื่อให้มีความเท่าทันกับเทคโนโลยีฯที่เปลี่ยนไปและใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า ซึ่งก่อนการอบรมอาจติดกรอบของการปฏิบัติแบบเดิม เช่น ต้องการ ไอที ก็จะเขียนโครงการของบประมาณซึ่งต้องใช้เวลา ๖ เดือน จากนั้นจะเข้ากระบวนการพิจารณางบประมาณ ซึ่งกว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จเทคโนโลยีที่เสนอไว้ตั้งแต่แรกก็ไม่ทันสมัยแล้ว

ยุคปัจจุบันเป็นยุคที่ไอทีเข้ามามีบทบาทในทุกด้าน และพัฒนาความก้าวหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง ในขณะที่ปริมาณบุคลากรไอทีในตลาดแรงงานมีไม่เพียงพอ ขาดแคลนผู้ที่มีความรู้พื้นฐานและความรอบรู้ด้านไอทีอีกมาก แม้ว่าจะพยายามใช้ระบบการศึกษาเข้ามาสนับสนุน แต่ก็ไม่สามารถพัฒนาคนได้ทันความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการเติบโตของอุตสาหกรรม ตลอดจนการพัฒนาของสังคมยุคไอทีได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านไอทีได้พัฒนาระบบการศึกษาให้ก้าวทันโลกและจัดให้มีการสอบมาตรฐานวิชาชีพไอที (IT Academy) ขึ้นเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรม และองค์กรด้านไอที มีเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ

๒) การให้เอกชนเข้ามารับสัมปทานดาวเทียมเพื่อรักษาตำแหน่งวงโคจรเดิมโดยการส่งดาวเทียมสำรองขึ้นทดแทนมีความสอดคล้องตามกฎหมาย และอาจจะกระทบความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ ประเทศไทยมีดาวเทียมอยู่ ๒ วงโคจรคือ ๑๒๐ องศาตะวันออกและ ๕๐.๕ องศา

ตะวันออก ซึ่งดาวเทียม ๑๒๐ องศาตะวันออกเมื่อครบกำหนดตามสัญญา รัฐบาลจะต้องมีการดำเนินการหาดาวเทียมดวงใหม่เข้าไปทดแทนและจะต้องรักษาสิทธิวงโคจรเหนือพื้นผิวโลกไว้ตามกฎของ ITU ไม่เช่นนั้นสิทธิวงโคจรจะต้องตกเป็นของประเทศที่อยู่ในลำดับถัดไป สิทธินี้จะมีวงรอบอีก ๑๐๐ กว่าปีข้างหน้า ขณะนี้มีข้อตกลงกับบริษัท เอเชียแซท ของประเทศจีนที่อยู่ในวงโคจรในองศาอื่นเพื่อขับเคลื่อนมาวางแทนในวงโคจร ๑๒๐ องศาตะวันออกของประเทศไทย สำหรับรายละเอียดการให้บริการ กสทช. จะเป็นผู้กำหนด โดยการส่งสัญญาณดาวเทียมจะต้องมีข้อตกลงกับหน่วยงาน ITU เพื่อไม่ให้ไปรบกวนกับดาวเทียมที่อยู่ข้างๆ ในกรณีของกระทรวงกลาโหมสามารถใช้คลื่นความถี่ทางทหารได้ซึ่งแบ่งความถี่แต่ละอย่างของความถี่ต่างกัน ดาวเทียมสื่อสารเพื่อการพาณิชย์จะใช้ช่อง c band และ ku band ส่วนหน่วยทหารจะใช้ x band

๓) ปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่พบคือ การสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดเนื่องจากมีความแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปที่ผู้กระทำความผิดทิ้งพยานหลักฐานไว้ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถพิสูจน์ได้ด้วยกระบวนการทางด้านวิทยาศาสตร์ได้ แต่การกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์จะแสดงออกมาทางตัวเลขว่ามีการกระทำความผิดจากเครื่องใดแต่เป็นการยากสำหรับจะหาตัวผู้กระทำความผิด สิ่งที่ต้องแก้ไขคืออำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบซึ่งจะมีการแก้ไขกฎหมายต่อไป

<u>ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

๑) การพิจารณาคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับอิเลคทรอนิกส์จะใช้ศาลที่พิจารณาคดีอาญาทั่วไปไม่ได้เนื่องจากต้องใช้ศาลที่มีความชำนาญพิเศษที่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษซึ่งจะทำให้การพิสูจน์มีประสิทธิภาพมากขึ้นเป็นมาตรฐานตามรัฐธรรมนูญฯ และการร่างกฎหมายควรให้ทนายความซึ่งถือว่าเป็นภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายด้วย เนื่องจากจะได้สะท้อนข้อมูลของภาคประชาชนได้อย่างถูกต้อง

๒) กระบวนการสืบสวนสอบสวนของตำรวจปฏิบัติตามกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีการตราขึ้นมาใช้บังคับนานมากแล้ว ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีและการกระทำความผิดทางอิเลคทรอนิกส์ แนวทางแก้ไขต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้มีข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่าถ้ามีการกระทำความผิดจากเครื่องคอมพิวเตอร์เครื่องใดให้สันนิษฐานว่าผู้ครอบครองต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความผิดนั้นไม่ใช่เป็นการกระทำของผู้ครอบครอง

๓ก- ๖ สื่อมวลชน นักวิชาการ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระ

๓ก-๖.๑ สื่อมวลชน[๑๖]

พิจารณาประเด็นสื่อมวลชนกับการพัฒนาประชาธิปไตย ความเป็นอิสระของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญฯ การแทรกแซงสื่อมวลชน และระบบตรวจสอบที่มีผลต่อการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของชาติ โดยมีประเด็นที่พิจารณา ดังนี้

๑) บทบาทของสื่อมวลชนในยุคโลกาภิวัตน์ มีขอบเขตการทำงานที่กว้างขึ้นตามเทคโนโลยี ทำให้การทำงานของสื่อมวลชนมีผลกระทบกับระบบงานความมั่นคงของรัฐมากขึ้นทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งนี้ โลกปัจจุบันข้อมูลพื้นฐานก่อให้เกิดงานวิชาการ การศึกษาที่กว้างไกลความหมายของสื่อน่าจะเปลี่ยนไปเกือบสิ้นเชิง ปัญหาปัจจุบันจะนำวิธีคิดจากอดีตมามองและจะป้องกันอย่างไรในการไม่ให้สื่อฯ ถูกครอบงำ ซึ่งในปัจจุบันน่าจะไม่สามารถป้องกันได้ ดังนั้น สื่อฯ จะต้องมีวิธีการดำเนินการอย่างไร

เมื่อประมาณ ๔๐ ปีที่ผ่านมาสื่อฯ หลักของประชาชน คือ วิทยุ โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ ซึ่งสื่อวิทยุในยุคนั้นมีประมาณ ๕๐๐ สถานี ซึ่งจะอยู่ในการควบคุมของกองทัพไทยเกือบครึ่งหนึ่ง ที่เหลือเป็นคลื่นของกรมประชาสัมพันธ์ อสมท. และคลื่นวิทยุที่หน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ ดังนั้น การบริหารจัดการข่าวสารจะอยู่ในการควบคุมกำกับของรัฐทั้งสิ้น รัฐจะตรวจสอบอย่างละเอียดเนื่องจากในขณะนั้นเป็นยุคของการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์

ในขณะนั้น รัฐมีการควบคุมสถานีวิทยุเนื่องจากเกรงว่าขบวนการคอมมิวนิสต์จะมาเช่าสถานีวิทยุเพื่อปลุกระดมทางความคิด ดังนั้น ขบวนการคอมมิวนิสต์จึงตั้งสถานีวิทยุเสียงประชาชนแห่งประเทศไทยที่คุณหมิง และทำการปลุกระดมแนวร่วมเพื่อต่อสู้กับรัฐ สุดท้ายประเทศไทยกับประเทศจีนมีการเชื่อมความสัมพันธ์ทางการทูตได้สำเร็จในสมัยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ นายกรัฐมนตรี ขอให้ปิดสถานีวิทยุดังกล่าว จึงทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยไม่มีเครื่องมือสื่อสารกับสมาชิกกลุ่มขบวนการ

ส่วนสื่อโทรทัศน์ที่อยู่ในการควบคุมและกำกับของรัฐมี ๕ สถานี ซึ่งเป็นของรัฐทั้งหมด คือ สถานีโทรทัศน์ช่อง ๓ สถานีโทรทัศน์ช่อง ๙ เป็นของ อสมท. สถานีโทรทัศน์ช่อง ๕ และสถานีโทรทัศน์ช่อง ๗ เป็นของกองทัพบก สถานีโทรทัศน์ช่อง ๑๑ กรมประชาสัมพันธ์ และมีความพยายามจากหน่วยงานของรัฐจะตั้งสถานีฯ เพิ่มเติมแต่ไม่สำเร็จ จนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬขึ้น จึงได้เกิดสถานีโทรทัศน์ ITV และปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นสถานีโทรทัศน์ Thai PBS ข่าวสารที่เผยแพร่ออกไปจะถูกควบคุมโดยรัฐ

---

[๑๖] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๒๓ วันศุกร์ที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๑๑ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

ในส่วนสื่อหนังสือพิมพ์ซึ่งมีความเป็นอิสระเริ่มมีอิทธิพลมากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ส่งผลให้ไม่มีฝ่ายใดกล้าขัดแย้งกับหนังสือพิมพ์บางฉบับ แต่ในปัจจุบันมีหนังสือพิมพ์จากกลุ่มต่างๆ เกิดขึ้นมาอีกจำนวนหลายฉบับ

เมื่อโลกมีการเปลี่ยนแปลงจากยุคเกษตรกรรม ยุคอุตสาหกรรม ยุคทุนนิยมและเข้าสู่ยุคเทคโนโลยีและการสื่อสารและทุนตามลำดับ ซึ่งในยุคแรกมีการติดต่อสื่อสารด้วยนกพิราบม้าเร็ว ศิลาจารึก ใบลาน ในยุคที่สอง สมัยอยุธยา มีหนังสือพิมพ์เกิดขึ้นในยุโรปแพร่กระจายข่าวสารโดยมีระบบทุนเข้ามาเกี่ยวข้อง ในยุคที่ ๓ เป็นยุคเทคโนโลยีและการสื่อสารและทุน ปัจจุบันมีระบบดาวเทียมเชื่อมโยงทั่วโลกมีสายเคเบิ้ลใยแก้วนำแสงทอดยาวในมหาสมุทรเชื่อมโยงทั่วโลกเป็นตัวนำสื่อ ถ้าไม่มี ๒ สิ่งนี้ การติดต่อสื่อสารไปยังประเทศต่างๆ จะไม่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้ และยังพัฒนาเป็นโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อใช้ประมวลผลต่างๆ และประเทศสหรัฐอเมริกามีผู้คิดค้นระบบอินเตอร์เน็ตขึ้นมาภายใต้การใช้งานในระบบความมั่นคงของประเทศ

ต่อมาสังคมโลกมีการเปิดเสรีทางการเงินและระบบเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาขึ้นมาอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบทุนนิยมได้ใช้ระบบนี้ในการติดต่อสื่อสารข้อมูลระหว่างกัน ระบบเสรีทางการเงินการค้าได้กระจายไปยังทั่วโลกอย่างรวดเร็วและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ได้ส่งผลให้ทุนเป็นตัวกำหนดและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะโลกเชื่อมโยงได้ด้วยระบบทุน ซึ่งเกิดจากอุตสาหกรรม หุ้น พืชผลทางการเกษตรกรรม การค้า และพลังงาน ทุนเหล่านี้จะปั่นกระแสการเงินทั่วโลกภายใต้กระแสข่าวสาร ทำให้เกิดเศรษฐีใหม่ขึ้นมามากมายและเข้ามาทำงานการเมืองส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ

สำคัญที่สุด สื่อมวลชนต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ สื่อฯ จำนวนหนึ่งเริ่มพัฒนาตัวเองเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์สภาพการณ์เริ่มแปรเปลี่ยนจนสิ่งที่เห็นชัดขึ้นเมื่อเกิดวิกฤติทางการเมือง ซึ่งในอดีตความขัดแย้งทางการเมืองจะมีวงจำกัดภายในรัฐสภา ต่อมาความขัดแย้งทางการเมืองขยายมาสู่อำนาจรัฐ มาสู่ประชาชน เช่น กรณีเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ หรือ พฤษภาคม ๒๕๓๕ สถานการณ์แปรเปลี่ยนคือ มีการใช้ภาพจากหนังสือพิมพ์ที่มีรูปภาพนักการเมืองคนหนึ่งถูกจับกุมและกลายมาเป็นโทรสาร (FAX) และกระจายไปทั่วประเทศ ก่อให้เกิดกระแสต่อประชาชนอย่างรุนแรง และประชาชนได้ต่อต้านรัฐโดยการใช้เครื่องมือสื่อสารติดต่อสื่อสารถึงกันจึงเรียกว่า “ม็อบมือถือ” จนเกิดความขัดแย้งทางการเมืองขึ้น

ต่อมาสำนักข่าวสารบางสำนักจะถูกปิดกั้นด้วยวิธีการต่าง ๆ จากรัฐ แต่ไม่สามารถหยุดยั้งความต้องการรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้ ขณะเดียวกันมีการเพิ่มช่องทางการสื่อสารมากขึ้น โดยมีการตั้งสถานีโทรทัศน์ดาวเทียมจากบางกลุ่มซึ่งมีฝ่ายการเมืองให้การสนับสนุนด้านเงินทุนเบื้องหลัง บางกลุ่มก็ใช้สื่อของรัฐปลุกเร้าประชาชนทางการเมืองทางโทรทัศน์บางสถานีฯ เปิดช่องทางการนำเสนอข่าวสารไปสู่สถานีวิทยุ สื่อได้ถูกใช้ในทางการเมืองไปในทางสร้างความขัดแย้งมากขึ้น สื่อสิ่งพิมพ์ได้มีการดำเนินการในลักษณะให้มีความเชื่อมโยงกันครบวงจร เช่น หนังสือพิมพ์

บางฉบับมีการตั้งสถานีโทรทัศน์ วิทยุ เปิดเว็บไซต์ เพื่อเชื่อมโยงข่าวสารทาง Internet จึงเกิดมีความคิดปลีกย่อยและข้อขัดแย้งกันทางความคิดทางการเมืองเกิดขึ้นซึ่งเป็นการยากที่จะควบคุมการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ปรับตัวไปข้างหน้าตลอดเวลาภายใต้ปัจจัยต่างๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง เปลี่ยนไปทั่วโลก การป้องกันด้านความมั่นคงจึงทำได้ยาก ธุรกิจทางด้านการสื่อสารจึงเป็นที่จับตาของนักลงทุนเป็นอันดับแรก

เรื่องเสรีภาพและการมีส่วนร่วมปฏิรูปสื่อฯ เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญและเกี่ยวข้องกับงานความมั่นคงซึ่งจะมีเรื่องการต่อสู้กันทางข้อมูลข่าว เรื่องนี้กรรมาธิการวิสามัญได้ไปรับฟังข้อมูลที่กองบัญชาการกองทัพไทย สะท้อนให้เห็นจินตนาการที่แตกต่างกัน ถ้าจะกล่าวถึงสื่อกับความมั่นคงนิยามของคำว่าสื่อได้เปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิงกล่าวคือปัจจุบันทุกคนกลายเป็นสื่อมวลชน เนื่องจากสามารถสื่อสารออกมาตามช่องทางต่างๆ เช่น Facebook ที่มีการตอบรับการเป็นเพื่อนกันจำนวนมากหรือจำนวนคนที่ใช้ Internet จำนวน ๓๑ ล้านคนในประเทศไทย รูปแบบการสื่อสารเปลี่ยนนักการเมืองด้วยการเปลี่ยนไปใช้ Facebook ในการสื่อสารแทนสื่อปกติ ในอดีตมีการห้ามการดำเนินธุรกิจสื่อครบวงจรแม้แต่ในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ก็กำหนดไว้ แต่ความเป็นจริงสื่อครบวงจร ได้แก่ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ ได้ดำเนินไปโดยอัตโนมัติตามการพัฒนาเทคโนโลยีซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยกเลิกข้อห้ามสื่อดำเนินธุรกิจในลักษณะครบวงจรไปแล้ว

๒) สื่อมวลชนจำเป็นต้องดำเนินธุรกิจ จึงอาจมีปัญหาเรื่องนายทุนเข้ามาครอบงำสื่อมวลชนด้วยการใช้เงินทุนบีบบังคับสื่อให้ปฏิบัติตามที่กลุ่มทุนต้องการ ทำให้สื่อขาดความเป็นกลางในการเสนอข่าว โดยการดำเนินธุรกิจสื่อครบวงจรได้มีการเขียนกฎหมายถือครองสิทธิข้ามสื่อมีความหมายอย่างไร เพราะวันนี้การหลอมรวมสื่อเกิดขึ้นแล้ว อาทิ นักข่าวสถานีวิทยุจุฬาออกไปหาข่าวหนึ่งครั้งสามารถมาทำงานได้งานมา ๓ ชิ้น คือ ๑) ได้ข่าวที่เขียนเป็นตัวหนังสือขึ้นเว็บไซต์ ๑ ชิ้น ๒) ได้ภาพมาตัดต่อแล้วออกตามเว็บไซต์ และ ๓) การรายงานข่าวทางวิทยุ สามารถเชื่อมโยงได้ถึง ๓ สื่อฯ และสามารถเชื่อมโยงข่าวสารทาง Twister Facebook รวม ๔ สื่อ ทั้งนี้ถ้ามีการกำหนดให้สื่อมวลชนทำสื่อได้เพียงสื่อเดียวเหมือนเช่นในอดีตจะไม่สามารถมีข้อห้ามได้อีกต่อไป เนื่องจากมีการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างไม่หยุดยั้งสิ่งที่จะดำเนินการได้ คือ การกำกับดูแลกันเองให้มีมาตรฐาน

จากการที่สังคมไทยในปัจจุบันมีความขัดแย้งทางความคิดของกลุ่มต่างๆ หลายกลุ่มกลุ่มที่ประกอบธุรกิจประสบผลสำเร็จจึงเกิดความร่ำรวย ทำให้ปัจจัยสังคมเปลี่ยนไปจากเดิมคือ กลุ่มทุนจะประกอบธุรกิจต้องเกาะเกี่ยวกับข้าราชการที่มีอำนาจ แต่ยุคใหม่กลุ่มทุนมีการครอบครองสื่ออยู่ในการควบคุมสามารถที่จะสร้างกระแสให้กับธุรกิจ รวมทั้งลงเล่นการเมืองเองซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาการทางสังคม

ปัจจุบันประเทศไทยมีวิทยุชุมชนประมาณ ๖,๖๐๐ สถานี กระจายอยู่ทั่วประเทศ กสทช. จะบริหารจัดการอย่างไร เพื่อไม่ให้ตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และมีช่องดาวเทียม ๒๐๐ กว่าสถานี แต่ไม่มีกฎหมายรองรับ จะเห็นได้จาก Facebook ทั่วโลก มีผู้ใช้อยู่ประมาณ ๘๓๙ ล้านคน ในส่วนของประเทศไทย มีผู้ใช้ประมาณ ๑๔ ล้านคน ในระยะเวลา ๖ เดือน

ที่ผ่านมามีผู้ใช้เพิ่มขึ้น ๑,๑๔๐,๘๒๐ คน ซึ่งผู้ใช้ที่เป็นนักการเมืองบางคนจะมีเพื่อนสมาชิกจำนวนเป็นล้านคน ซึ่งนักการเมืองในอดีตต้องพึ่งพาหนังสือพิมพ์เพื่อประชาสัมพันธ์ผลงานตนเอง แต่ปัจจุบันมีเว็บไซต์เป็นของตัวเองสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายที่เป็นสมาชิกได้อย่างมหาศาล ในทางการเมืองในด้านธุรกิจได้นำ Facebook มาเป็นเครื่องมือในการโฆษณาประชาสัมพันธ์สินค้ากันอย่างแพร่หลาย จึงเห็นได้ว่าสังคมให้ความสำคัญกับสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และในทางกลับกันสื่อมวลชนรูปแบบเดิมจะหมดความสำคัญไปในที่สุดเพราะประชาชนเกือบทุกคนเป็นสื่อมวลชนแทน ทำให้การควบคุมสื่อจากรัฐไม่สามารถดำเนินการได้

สิ่งที่ต้องดำเนินการในแง่ความมั่นคงไม่ใช่การป้องกันอีกต่อไป และโลกนี้ไม่มีอะไรที่จะป้องกันได้ทั้งหมด แต่สิ่งที่จะทำได้ คือ ให้ประชาชนรู้จักป้องกันตนเอง มีศีลธรรม ซึ่งจะเป็นการดำเนินการป้องกันเชิงรุก ต้องให้เด็กศึกษาธรรม ปฏิบัติธรรมจะได้มีภูมิคุ้มกัน และจะสามารถเข้าใจสิ่งไม่ดีมีอะไรบ้างและคิดเองได้ สิ่งที่ต้องทำคือกระบวนการเชิงรุกทางข่าวสารที่จะทำให้ประชาชนเกิดปัญญาคิดเองได้ เช่น ถ้าทำให้ชุมชนมีวิทยุชุมชนขึ้นมาเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลปัญหาของพื้นที่ และมีการจัดระบบฐานข้อมูลของชุมชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นการป้องกันภัยต่างๆ รวมทั้งความมั่นคงและบุคคลใดจะมาหลอกคนในชุมชนหรือหลอกคนทั้งประเทศอีกต่อไปไม่ได้ ซึ่งสิ่งที่จะสามารถป้องกันงานความมั่นคง คือ การยกระดับความรับรู้ของประชาชนโดยการสัมผัสเรียนรู้ปัญหาเรื่องใกล้ตัวและต่อๆ ไป การเมืองที่แท้จริง คือ การเมืองที่เป็นวิถีชีวิตของประชาชน ไม่ใช่การเมืองที่ต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจ ในประเด็นปัญหา คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับสื่อฯ ต้องให้ความสำคัญกับ กสทช. ว่าองค์กรนี้จะดำเนินการอะไร อย่างไร และมีความรวดเร็วเพียงไร จะเห็นได้ว่าทุกคนคาดหวังกับ กสทช. แต่ไม่มีองค์กรใดเป็นผู้ตรวจสอบ กสทช. ซึ่งหมายถึงทุกภาคส่วนซึ่งจะส่งผลถึงคลื่นความถี่ที่ยังไม่มีการปรับปรุงคลื่นและการพัฒนา ทั้งนี้สื่อมวลชนมืออาชีพมีพัฒนาการไปอย่างมาก เนื่องจากได้แนวคิดจากรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้กำกับดูแลและควบคุมกันเอง แต่ยังไม่มีผู้เกี่ยวข้องนำมาเป็นประเด็นวาระแห่งชาติ สื่อที่สนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์จะไม่ใช่สื่อที่แท้จริง สื่อที่แท้จริงต้องให้ข้อมูลอย่างครบถ้วนเป็นกลางและมีการควบคุมกันเอง

๓) บทบาทของสงครามข้อมูลข่าวสาร (Information warfare) มีมากขึ้นตามขีดความสามารถของเทคโนโลยี ทำให้อาจมีการใช้สื่อมวลชนเพื่อประโยชน์ของการสร้างสถานการณ์ ซึ่งในอดีตรัฐจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้สื่อ แต่ปัจจุบันกลุ่มบางบุคคลสามารถใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมืออาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงได้ ดังนั้น สื่อมวลชนและรัฐจึงต้องร่วมมือกันหามาตรการที่จะป้องกันไม่ให้กลุ่มผู้ไม่ประสงค์ดี นำสื่อฯ ไปใช้เป็นเครื่องมือในการบิดเบือนข้อมูลที่ประชาชนสามารถรับรู้ได้ ซึ่งจะมีผลต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความกังวลว่าประเทศไทยจะมีเหตุการณ์เหมือนเหตุการณ์ Jasmine Revolution หรือ Arab Spring หรือไม่ เนื่องจากสงครามอสมมาตร (Asymmetric war) ซึ่งเกิดจากการรู้ข่าวการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของรัฐ จะถูกนำมาล้มล้างการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐ ดังเช่นในตะวันออกกลาง ประเทศอังกฤษ หรือประเทศสหรัฐอเมริกา ในประเด็นดังกล่าวพบว่า สื่อกระแสหลักเดิมที่ในอดีตจะไม่มีความสำคัญที่จะทำให้

สังคมเปลี่ยนแปลง จึงไม่ควรให้ความสำคัญกับสื่อกระแสหลักมากเกินไป เนื่องจากไม่สามารถพากระแสสังคมไปทั้งหมดได้ โดยปัจจุบันข้อมูลถูกส่งต่อให้กับสื่อรายย่อยผ่านเครือข่ายต่างๆ ซึ่งสามารถเชื่อมโยงได้ทั้งขบวนการ จึงส่งผลให้คนจะมีความคิดความเชื่อต่อสื่อรายย่อยมากยิ่งขึ้น

๔) งานข่าวกรองของรัฐเป็นสิ่งสำคัญในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องกับประชาชน และใช้ในการวางแผนงานด้านความมั่นคงทั้งเชิงรุกและเชิงลับ สื่อมวลชนจะให้ความช่วยเหลือรัฐได้อย่างไร

ปัจจุบันเทคโนโลยีได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำสงครามระหว่างประเทศอีกด้วย สิ่งที่สำคัญข้อมูลข่าวสารและเครื่องมือสื่อสาร รูปแบบการสื่อสารที่เปลี่ยนไปทำให้คนเปลี่ยนทั้งความอดทนและโลกทัศน์ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมโหฬาร และมีผลกระทบต่อความมั่นคง เช่น กรณีเหตุการณ์ชาวต่างประเทศขว้างระเบิดที่สุขุมวิท คนที่บันทึกภาพได้เป็นผู้ขับขี่มอเตอร์ไซด์รับจ้างไม่ใช่นักข่าว ฉะนั้น นิยามคำว่าสื่อเปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง การใช้ภาษาที่ควบคุมไม่ได้ คณะกรรมการจริยธรรมของสื่อมีการกำหนดให้บุคคลภายนอกวงการสื่อเข้ามาเป็นกรรมการ แต่ก็ยังไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและยังไม่มีความเป็นมืออาชีพจึงเกิดปัญหาตามมา ทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมสื่อที่มาแหล่งข่าวของรัฐบาลได้ นอกจากนี้ ปัจจุบันมีการยกร่างกฎหมายเพื่อควบคุมสื่อ แต่ไม่มั่นใจว่าเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้ว จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างหรือไม่ในช่วงบรรยากาศทางการเมืองเช่นนี้ ในปัจจุบันทุกคนเป็นสื่อฯ จึงเกิดความโกลาหลทั่วโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์ทางการสื่อสารคือ คนจะเลือกในสิ่งที่สนใจหรือต้องการจะฟัง ดังนั้น สื่อต้องพยายามที่จะเข้าถึงประชาชนในทุกช่องทาง เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสื่อได้ง่ายที่สุด จึงทำให้การควบคุมสื่อไม่ได้ผลเท่าที่ควร แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ

(๑) เราต้องรู้การเปลี่ยนแปลง และต้องเข้าใจว่ากำลังเกิดอะไรขึ้น

(๒) รู้ธรรมชาติของสื่อ

(๓) การถ่วงดุลข่าวสาร

(๔) ความโน้มเอียง (Mind set) ของแต่ละคนคืออะไร

(๕) ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง

(๖) รู้เท่าทันสื่อ

(๗) การสร้างกลไกให้เกิดความโปร่งใสโดยการตรวจสอบ

(๘) การบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลมากที่สุด

ทั้งนี้ ที่สำคัญ คือ ถ้าทำชุมชนให้เข้มแข็งและมีการเชื่อมโยงข้อมูลของชุมชนทั้งประเทศได้ ประเด็นการเปิดเผยข้อมูลของชุมชนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ก็จะมีผลทำให้ต่างประเทศรู้จุดแข็งจุดอ่อนของประเทศไทย โดยต่างชาติจะไม่สามารถแทรกแซงได้

๕) ในอดีตมีการแทรกแซงสื่อฯ โดยรัฐเท่านั้น แต่ในปัจจุบันกลุ่มทุนสามารถแย่งชิงมวลชนด้วยการใช้สื่อฯ เพื่อครอบงำความคิดของประชาชน ควรมีมาตรการใดที่จะทำให้สื่อสามารถดำรงความเป็นกลางได้ ซึ่งปัญหาในขณะนี้คือทุนได้ครอบงำและสามารถควบคุมสื่อได้ สื่อก็ต้องการ

ความอยู่รอดจึงเกิดธุรกิจสื่อทำให้มีความเอนเอียงเกิดการแยกข้าง กอรปกับสื่อเองก็ขาดกระบวนการตรวจสอบและกำกับดูแลผู้ที่เพิ่งจะมาทำหน้าที่ การเรียนรู้จากประสบการณ์ในการคิดวิเคราะห์อาจไม่ลึกซึ้ง เป็นเหตุทำให้มีความคิดความเชื่อและตัดสินผู้อื่นโดยความคิดของตัวเอง สร้างปัญหากับบ้านเมืองขาดความชอบธรรม ปั่นกระแสจนประชาชนมีความเชื่อเพราะเลือกเสพสื่ออย่างเสรี ประกอบกับการศึกษาไม่มีคุณภาพ ทำให้ประชาชนมีความคิดที่แตกต่าง ประชาชนที่เป็นชนชั้นรากหญ้าจะมีการโอกาสใกล้ชิดนักการเมืองได้มากกว่าคนในเมือง จึงสามารถวิเคราะห์นักการเมืองได้ถูกต้อง ส่วนคนชั้นกลางจะเสพสื่อและฟังความรอบข้างโดยขาดการตรวจสอบอาจถูกปั่นกระแสโดยสื่อได้โดยง่าย และสำคัญตนเองผิดว่ามีความรู้ไม่สามารถถูกครอบงำได้ ทำให้การวิเคราะห์สถานการณ์ผิดพลาด ดังนั้น ควรดำเนินการอย่างไรที่จะให้สื่อมีคุณภาพสามารถตรวจสอบกันเองได้และสังคมจะต้องตรวจสอบสื่อได้บ้าง แต่ทั้งนี้ ปัจจุบันระบบการศึกษาทำให้เกิดขยะทางการศึกษาคือเมื่อจบการศึกษาแล้วไม่สามารถนำไปใช้ได้จริง การศึกษาที่แท้จริงคือการสร้างปัญญาให้เกิดคือปัญญาที่ได้คือ การเรียนรู้จริง ปฏิบัติจริงจากวิถีชีวิตจากชุมชนหนึ่งไปสู่ชุมชนหนึ่งเชื่อมโยงกันทั้งประเทศผู้ที่คิดหาผลประโยชน์จากประชาชนจะไม่สามารถหลอกลวงประชาชนได้

๓ก-๖.๒ นักวิชาการ[๙๗]

พิจารณาในประเด็นมุมมองของการปรับโครงสร้างระบบงานด้านความมั่นคงจากภาควิชาการและภาคประชาสังคม สรุปได้ดังนี้

๑) การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงหลายฉบับทับซ้อนกัน

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

ปัจจุบันนิยามความมั่นคงประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสากลและนิยามความมั่นคงสมัยใหม่มากขึ้น แต่บุคคลากรในกองทัพบางส่วนยังขาดความเข้าใจและยังยึดติดอยู่กับความมั่นคงในรูปแบบเดิม

ในอดีตประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ ในบริเวณแนวชายแดน ซึ่งถือว่าเป็นความมั่นคงในรูปแบบเดิม ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ แทนการใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งให้อำนาจกองทัพในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในประเทศ โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการประกาศใช้คราวละ ๓ เดือน ดังนั้น ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ทุกๆ ๓ เดือน ปัจจุบันมีการขยายเวลาแล้ว ๒๗ ครั้ง อย่างไรก็ดี เจตนารมณ์ที่ต้องการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ แทนพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ กลับไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด เนื่องจากในระยะหลัง

---

[๙๗] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๒๕ วันศุกร์ที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

มีการใช้พระราชกำหนดและพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับทับซ้อนในพื้นที่เดียวกัน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ โดยมีความพยายามที่จะยกเลิกการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้แทน ซึ่งในเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่ามิให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดทับซ้อนในเขตพื้นที่เดียวกัน อย่างไรก็ดี การบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร โดยเฉพาะในมาตรา ๒๑ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการให้โอกาสแก่ผู้หลงผิดและกลับใจเข้ามอบตัวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้โดยไม่ต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งสามารถวิเคราะห์สาเหตุ โดยอาศัยทฤษฎีเกมส์ได้ว่า เป็นเรื่องของความลังเลใจของนักโทษในสองแง่คิดทางเลือก (Dilemma) กล่าวคือ ภาครัฐยังไม่ทราบว่าใครคือผู้กระทำความผิด คนกระทำความผิดเมื่อรับผิดก็จะเป็นไปตามกระบวนการตามมาตรา ๒๑ และไม่ต้องรับโทษ แต่จะมีวิธีการอย่างไรให้ผู้กระทำความผิดกลับใจอย่างแท้จริงไม่ใช่เพียงแต่รับผิดเพื่อที่จะไม่ต้องรับโทษเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้ไม่ได้กระทำความผิดหากสู้คดีก็จะต้องสูญเสียอิสรภาพและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นระยะเวลายาวนาน ดังนั้น อาจจะตัดสินใจยอมรับว่าเป็นผู้กระทำความผิดเพื่อให้คดีสิ้นสุดโดยเร็ว ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริสุทธิ์ได้

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังมีการใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงทับซ้อนกันในบางพื้นที่ ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งที่โดยไม่ตั้งใจและโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ดังนั้น การใช้กฎหมายความมั่นคงที่กระทบสิทธิของประชาชน จึงควรใช้เฉพาะสถานการณ์ที่จำเป็นและใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้ ยังควรมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ในสถานการณ์ที่มีความรุนแรงในระดับใดสามารถใช้มาตรการใดได้บ้าง

<u>ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงทั้ง ๓ ฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ในประเทศไทยโดยเฉพาะบริเวณเขตแนวชายแดนของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องเลือกใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่และสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ควรตระหนักถึงประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนเป็นสำคัญ เนื่องจากต่างประเทศได้ให้ความสนใจในประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ภาครัฐควรจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้มากที่สุด โดยควรมีการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกันให้แก่คนในพื้นที่ผ่านคนกลางซึ่งอาจจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการพูดคุยสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจกันอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมีการนำนโยบาย

ไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม จึงจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ พลเรือนต้องดำเนินการตามหน่วยทหาร ใน ๓ เรื่อง คือ การยุทธ การระงับปราบปราม และการรักษาความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวในแต่ละครั้งเมื่อสถานการณ์คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น ต้องมีการประกาศยกเลิกโดยต้องขอให้มีพระบรมราชโองการประกาศยกเลิก แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาหลังจากรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ แล้ว ส่วนใหญ่จะไม่ได้มีการขอให้มีพระบรมราชโองการประกาศยกเลิก ส่งผลให้ในปัจจุบันพบปัญหาการทับซ้อนกันของพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ในหลายพื้นที่ ซึ่งเป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารทับซ้อนกัน และขาดความเป็นเอกภาพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น จึงควรมีการขอให้มีพระบรมราชโองการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ ในทุกพื้นที่ ยกเว้นพื้นที่ที่ยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ต่อไป เพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของกฎหมายดังกล่าว

๒) การบริหารราชการกระทรวงกลาโหมการควบคุมโดยฝ่ายพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง และการทำให้เกิดธรรมาภิบาลในกองทัพ

ข้อมูลที่ได้รับ

พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ที่จะทำให้การแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จึงมีความห่วงกังวลจากหลายฝ่ายว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะขัดกับหลักการควบคุมโดยพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง (Civilian Control) หรือไม่ เนื่องจากที่ผ่านมาฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการโยกย้ายแต่งตั้งนายทหารน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในกระทรวงอื่น โดยจะเห็นได้จากองค์ประกอบของสภากลาโหมซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน ตำแหน่งที่เหลือเป็นตำแหน่งของข้าราชการทหารเกือบทั้งหมด ยกเว้นตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งส่วนใหญ่ก็จะมีอดีตนายทหารเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง จึงทำให้ขาดการตรวจสอบและขาดมุมมองจากฝ่ายการเมืองและภาคส่วนอื่นของสังคม ซึ่งจะส่งผลต่อเรื่องการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรที่จะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความพร้อมที่จะรับผิด ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในกระทรวงกลาโหมและการตรวจสอบจากภายนอก เพื่อให้บุคลากรในองค์กรมีความพร้อมรับผิดและผลักดันให้สภากลาโหมพิจารณาให้พลเรือนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นองค์ประกอบของสภากลาโหมมากยิ่งขึ้น

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

(๑) ในอดีตราชการทหารได้ถูกผนวกไว้กับฝ่ายบริหารของกระทรวงกลาโหม แต่ต่อมาได้มีการแยกทั้งสองส่วนออกจากกัน เพราะเห็นว่าหากปล่อยให้ฝ่ายพลเรือนเข้ามามีบทบาทในกระทรวงกลาโหมมากเกินไปจะกระทบต่อความมั่นคงของชาติ จึงมีการบัญญัติ

พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหมฯ แยกออกมาจากพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ในการดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องดังต่อไปนี้ต้องเป็นไปตามมติของสภากลาโหม

- นโยบายการทหาร
- นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร
- นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม
- การพิจารณางบประมาณการทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม
- การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร
- เรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามามีบทบาทในกองทัพได้ทุกกรณี ยกเว้น ๖ กรณีข้างต้นเท่านั้นที่จะต้องเป็นไปตามมติกลาโหม นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการออกจากตำแหน่งได้ทุกตำแหน่ง แต่จะสามารถแต่งตั้งได้เพียงตำแหน่งปลัดกระทรวงเท่านั้น และไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งตำแหน่งนายทหารให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เนื่องจากตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมได้กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งนายทหารไว้อย่างชัดเจนว่าจะแต่งตั้งนอกสายบังคับบัญชาไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายการเมืองอาจมีคำสั่งให้นายทหารพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง และแต่งตั้งผู้ที่มีความเหมาะสมมารักษาราชการในตำแหน่งแทนได้ จึงทำให้กระทรวงกลาโหมและฝ่ายพลเรือนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างประนีประนอม อย่างไรก็ดี การเข้ามามีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำของฝ่ายการเมืองหากเป็นไปโดยยึดผลประโยชน์ของชาติหรือเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก ข้าราชการประจำจะสามารถเข้าใจเหตุผลความจำเป็นและยอมรับในผลจากการแต่งตั้งโยกย้ายได้ แต่ที่ผ่านมานักการเมืองส่วนใหญ่มักจะแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อการบริหารราชการและประโยชน์ของตนเอง จึงทำให้ข้าราชการประจำไม่ได้รับความเป็นธรรมโดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนที่ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามามีบทบาทในการแต่งตั้งโยกย้ายได้อย่างเต็มที่

(๒) ในเรื่องของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการกระทรวงกลาโหมนั้น ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหมกำหนดให้กระทรวงกลาโหมนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการ ยกเว้นในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลได้ ให้ออกพระราชกฤษฎีกายกเว้นเป็นกรณีเฉพาะ แต่จากการเชิญปลัดกระทรวงกลาโหมเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้รับการชี้แจงว่า ในปัจจุบันสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลได้ในทุกกรณี จึงมิได้มีการบัญญัติพระราชกฤษฎีกายกเว้นแต่อย่างใด

สำหรับการสร้างธรรมาภิบาลในกองทัพนั้น ในอดีตความมั่นคงของรัฐคือการรักษาไว้ซึ่งดินแดน ประชากร และการปกครอง แต่ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ

ได้เปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ กองทัพไม่ได้มีหน้าที่เพียงป้องกันประเทศหรือการเมืองเท่านั้น แต่กองทัพถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการรักษาอธิปไตย ผลประโยชน์แห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติ การพัฒนาประเทศ การป้องกันภัยพิบัติ ตลอดจนการช่วยเหลือประชาชน ดังนั้น หน่วยทหารจึงต้องบริหารราชการเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น กล่าวคือ ต้องมีอัตรากำลังตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ และมีการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในทุกรายการ ซึ่งรวมถึงงบประมาณที่เป็นงบลับ มีการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ตามหลักเกณฑ์และระเบียบเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น โดยจะต้องขอความเห็นจากสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรีก่อนการจัดซื้อจัดจ้างทุกครั้ง กรณีที่การจัดซื้อจัดจ้างไม่โปร่งใสก็สามารถร้องเรียนตามกระบวนการยุติธรรมได้ กล่าวโดยสรุปคือ กองทัพได้ยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการมาโดยตลอด มีการตรวจสอบจากทั้งหน่วยตรวจสอบภายในและจากคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน (คตป.) ซึ่งเป็นหน่วยตรวจสอบภายนอกที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมถึงมีการส่งเรื่องให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมมีความโปร่งใสและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลสากล นอกจากนี้ ประชาชนโดยทั่วไปยังสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้อีกด้วย

(๓) กรรมาธิการวิสามัญฯ บางส่วนเห็นด้วยกับการเปิดโอกาสให้พลเรือนเข้ามาเป็นองค์ประกอบของสภากลาโหมเพิ่มขึ้น แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า หลัก Civilian Control ต้องมี Democratic กำกับด้วย กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบด้วย จึงจะทำให้เกิดประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้พลเรือนเข้ามามีบทบาทในสภากลาโหมมากขึ้น แต่ปัญหาที่สำคัญของสังคมไทยคือวัฒนธรรมของการอุปถัมภ์ค้ำชูกันซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงควรหาแนวทางในการแก้ไขวัฒนธรรมดังกล่าว

๓) การทำให้ประชาชนมั่นใจ โดยฝ่ายความมั่นคงจะต้องตระหนักและเห็นความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

สถานการณ์การเมืองไทยภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประชาชนมีความหวาดระแวงกองทัพมาโดยตลอด โดยภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าวประชาชนคาดหวังว่าอำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ต่อมาเมื่อการเมืองของประเทศประสบปัญหาผู้นำประเทศได้พยายามใช้วิธีการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การยุบสภา การยุบคณะกรรมการการเลือกตั้ง การให้นายกรัฐมนตรีลาออก รวมถึงการชุมนุมประท้วง โดยที่ไม่ได้ปล่อยให้ปัญหาการเมืองเป็นไปตามครรลองปกติตามวิถีประชาธิปไตย จึงมีประเด็นสำคัญที่จะต้อง

พิจารณาคือ ทำอย่างไรให้กองทัพกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และขอบเขตกับการเมืองอย่างเหมาะสม

ผลงานที่ผ่านมาได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรตำรวจ เนื่องจากได้แนวคิดจากการศึกษาที่ว่า หากชาติล่มสลายสิ่งแรกที่จะต้องทำเพื่อสร้างชาติใหม่คือ การสร้างกระบวนการยุติธรรมของชาติ โดยเฉพาะองค์กรตำรวจซึ่งเป็นองค์กรต้นทางในกระบวนการยุติธรรม แต่สำหรับประเทศไทยหน่วยทหารก็น่าจะมีความสำคัญในลักษณะดังกล่าวด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะทำให้องค์กรตำรวจและหน่วยทหารเป็นองค์กรที่ดี โดยตามหลักธรรมาภิบาลได้มีการกำหนดกลไกและเครื่องมือในการตรวจสอบจากหลายหน่วยงาน แต่เมื่อเกิดปัญหาขึ้นหน่วยงานเหล่านั้นกลับไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบให้ประชาชนเชื่อถือได้ จึงต้องวิเคราะห์ถึงแนวทางและวิธีการที่จะทำให้หน่วยตรวจสอบสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือและสามารถตอบโจทก์ของประชาชนได้ นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบประเด็นที่น่าสนใจในหน่วยทหารหลายประเด็น เช่น หน่วยทหารเป็นหน่วยที่ฝ่ายการเมืองเข้าไปมีบทบาทค่อนข้างยาก หรือนายทหารชั้นนายพลจะไม่ถูกลงโทษตามบัญญัติพระราชบัญญัติวินัยทหาร พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าจะสามารถใช้อำนาจทางปกครองปลดทหารชั้นนายพลออกจากราชการหรือใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ แต่ที่ผ่านมาก็ไม่ได้มีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากการที่โทษมีความรุนแรงมากเกินไปอาจจะไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิดของนายทหารชั้นนายพลที่ไม่ได้เป็นความผิดร้ายแรงถึงขั้นที่จะต้องปลดออก

<u>ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

(๑) ในขณะที่มีการบัญญัติพระราชบัญญัติวินัยทหารฯ ประเทศไทยไม่ปรากฏตำแหน่งนายทหารชั้นนายพล เนื่องจากในขณะนั้นมีการยกเลิกตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น นอกจากนี้ ภายใต้แนวคิดที่ว่า ตำแหน่งนายพลเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ การถูกลงทัณฑ์จะทำให้เกิดความเสื่อมเสียเกียรติ จึงไม่มีการลงทัณฑ์ตามพระราชบัญญัติวินัยทหารฯ แก่ตำแหน่งนายทหารชั้นนายพล แต่จะมีการตำหนิโทษประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรในหนังสือเวียนเพื่อให้พอสมควรแก่เกียรติและศักดิ์ศรีแทน นอกจากนี้ หากพบการกระทำความผิดร้ายแรงยังสามารถใช้อำนาจทางปกครองปลดทหารชั้นนายพลออกจากราชการหรือใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ ซึ่งโทษปลดออกถือว่าเป็นโทษที่มีความร้ายแรงกว่าโทษวินัยอื่นๆ

(๒) โครงสร้างการบริหารกระทรวงกลาโหมทั้งหมดเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ดังนั้น ในการกำหนดบุคคลเพื่อมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว รัฐบาลจึงต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความเข้าใจในระบบงานความมั่นคงและสามารถใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดได้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการทหารหรืออดีตข้าราชการในกระทรวงกลาโหมเท่านั้น รัฐบาลอาจจะพิจารณาพลเรือนที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบงานความมั่นคงก็ได้ อันจะเป็นการ

สอดคล้องกับหลักการควบคุมโดยพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งกองทัพมีความพร้อมที่จะยอมรับได้

(๓) มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ได้ให้ความสนใจในเรื่องของการพัฒนาในประเทศไทยมาประมาณ ๓๐ ปี และใน ๓ ปีที่ผ่านมาได้เริ่มให้ความสนใจในเรื่องของความมั่นคง ซึ่งในการดำเนินการมูลนิธิได้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมถึงได้ศึกษาแนวคิดและประสบการณ์จากต่างประเทศว่าจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ มูลนิธิได้ให้นักวิชาการเข้าไปศึกษาหน่วยงานด้านความมั่นคงของประเทศไทย ทั้งหน่วยทหารและตำรวจ ซึ่งยังไม่มีผลการศึกษาที่สมบูรณ์ แต่ได้ผลสรุปเบื้องต้นว่า ประเทศไทยยังขาดเวทีในการพูดคุยในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหากจะทำให้ประเด็นความมั่นคงเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องต้องกันของคนในสังคมแล้ว ควรจัดให้มีเวทีสำหรับเรื่องดังกล่าวทั้งเวทีสำหรับผู้เชี่ยวชาญและเวทีสำหรับบุคคลทั่วไป

๔) กรณีที่รัฐบาลลิเบียใช้กำลังทหารปราบปรามประชาชน และต่อมาสหประชาชาติได้ใช้กำลังทหารปราบปรามกองกำลังของรัฐบาลลิเบียเพื่อช่วยประชาชน จะถือว่าเป็นขัดกับหลักสันติวิธีหรือไม่

ข้อมูลที่ได้รับ

กรณีอดีตผู้นำลิเบียใช้กำลังปราบปรามประชาชนนั้น ถือเป็นการใช้ความรุนแรงต่อประชาชน อันเป็นการละเมิดกฎการปะทะของสหประชาชาติ ดังนั้น สหประชาชาติจึงใช้หลัก Responsibility to protect (R2P) ในการเข้ามาปกป้องประชาชนผ่านการใช้กองกำลังของ NATO อย่างไรก็ดี แม้ว่าสหประชาชาติจะมีเหตุผลในการใช้กำลังต่อรัฐบาลลิเบียโดยอ้างหลัก R2P แต่การใช้กำลังของทั้งสองฝ่าย (รัฐบาลลิเบียและสหประชาชาติ) ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นไปตามแนวคิดสันติวิธีแต่อย่างใด

๕) ตามเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาอาจจะมีผลให้พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหมฯ ขัดกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันจะมีผลกระทบต่อระบบงานความมั่นคงได้ จะมีวิธีการทำให้รัฐธรรมนูญใหม่มีความเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทบต่อทุกภาคส่วน กฎระเบียบหรือกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญจะบังคับใช้ไม่ได้ ดังนั้น ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งควรจะประกอบด้วยตัวแทนจากทุกภาคของสังคมเพื่อเข้ามาปกป้องผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของภาคส่วนต่างๆ อย่างไรก็ดี ประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องหาคุณค่าของความเป็นชาติ หลักการและค่านิยมหลักของประเทศ เพื่อใช้เป็นหลักในการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น การมีราชอาณาจักรเป็นหนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การยึดหลัก

นิติธรรม และการลดการเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมของคนในสังคม เป็นต้น หลังจากนั้นจึงพิจารณาถึงผลประโยชน์อื่นๆ ว่ามีความสอดคล้องหรือขัดกับคุณค่าหลักหรือไม่

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

(๑) ภาคประชาสังคมมีส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้ภาคส่วนต่างๆ ตระหนักและเห็นความสำคัญของการกำหนดค่านิยมหลักของประเทศ รวมทั้งควรมีการตระหนักและให้ความสำคัญกับประเด็นการเมืองที่เหมาะสมดีงามกับความมั่นคง นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาในบริบทเชิงลึกเกี่ยวกับการแก้ไขในระดับเจตคติของคนในสังคม โดยเฉพาะในเรื่องของการยอมรับประโยชน์ของประชาชน

(๒) รัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ แต่สังคมไทยบางส่วนยังมองว่ารัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมือง จึงมีการยกเลิกและขอแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง อันทำให้ทิศทางและยุทธศาสตร์ของประเทศถูกเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งตามมาตรา ๒๙๑ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้ (๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย... และ (๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ ดังนั้น จึงเป็นการวางหลักการสำคัญว่า รัฐธรรมนูญไม่สามารถยกเลิกทั้งฉบับได้ (ยกเว้นจะเป็นการยกเลิกโดยรัฏาธิปัตย์) แต่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ ฉะนั้นการที่ร่างรัฐธรรมนูญที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาบัญญัติให้มีการเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาใช้แทนฉบับเก่า จึงขัดกับเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ดี หากรัฐสภามีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญอันจะมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันทั้งฉบับควรจะมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ผ่านการเห็นชอบของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริงก่อน และควรมีการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและตระหนักถึงสิทธิของตนเอง

๓ก-๖.๓ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระ[๓๔]

พิจารณาประเด็นปัญหาด้านสังคมจิตวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และประเด็นการบังคับใช้กฎหมายด้านความมั่นคงที่มีเนื้อหาทับซ้อนกันตลอดจนความสมบูรณ์และ

---

[๓๔] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่๑๙ วันศุกร์ที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ณ ห้องรับรอง ๑ - ๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

ข้อบกพร่องกฎหมายด้านความมั่นคงและการละเมิดสิทธิมนุษยชน การนำแนวคิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน(Transitional Justice) และความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) มาใช้เพื่อช่วยเหลือเยียวยาประชาชนกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑) กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ข้อมูลที่ได้รับ

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐ การกระทำส่วนใหญ่จะเกิดปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น การจับกุมแล้วมีการซ้อมทรมานผู้ต้องสงสัย การลักพาตัวบุคคล ซึ่งเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรม ปัญหาที่พบ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติภาครัฐยังไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังไม่มีความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควร ซึ่งขณะนี้ได้รับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนไว้พิจารณาจำนวน ๓๔ คำร้อง โดยได้มีการสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแต่ก็ได้รับคำตอบที่ไม่ชัดเจน การดำเนินการเช่นนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทราบว่า มีหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนติดตามตรวจสอบ เพื่อเป็นการปรามการกระทำที่เกินกว่าอำนาจหน้าที่ ผลที่ได้รับคือ พฤติกรรมการกระทำรวมทั้งสถานที่คุมขังมีการปรับเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น

ปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกกรณีหนึ่ง คือ การบังคับใช้กฎหมายด้านความมั่นคงจำนวน ๓ ฉบับ เพื่อควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยโดยไม่มีพยานหลักฐาน ส่วนปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รัฐกระทำต่อประชาชนบางกรณี เช่น การฆ่าตัดตอนเรื่องยาเสพติด ก็ได้รับเรื่องร้องเรียนแต่ปัญหาไม่รุนแรงเท่าในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีการกระทำละเมิดระหว่างประชาชนกับประชาชน ตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญฯ เช่น การชุมนุม โดยทุกคนจะอ้างเสรีภาพการชุมนุม แต่สิทธิบุคคลต้องไม่ไปกระทำการละเมิดต่อสาธารณะ และหลักคือชุมนุมได้โดยปราศจากอาวุธ จากการศึกษากรณีของต่างประเทศพบว่าแม้ได้บัญญัติเรื่องการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญฯ แล้ว แต่ก็ยังคงต้องมีพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับการชุมนุมไว้รองรับต่างหาก ที่ชัดเจนคือกฎหมายของประเทศเยอรมันที่การชุมนุมจะต้องมีเงื่อนไขการชุมนุมด้วย ในส่วนของประเทศไทยกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะยังไม่ผ่านรัฐสภา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๓) มีความเป็นอิสระเพื่อดำเนินการปฏิรูปกฎหมายและมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) สำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมตลอดทั้งวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการและมาตรการต่างๆ ในการดำเนินการตาม (๒)

(๒) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๓) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้นหรือกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีความสัมพันธ์กันในเรื่องนั้น

(๔) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประกอบการพิจารณา

(๕) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๖) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๗) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การรักษาการแทนและการปฏิบัติการแทน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน สวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานและการดำเนินการอื่นของสำนักงาน

(๘) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การได้มาของคณะกรรมการฯ โดยให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวน ๑๒ คน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชานิติศาสตร์

(๒.๑) ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์คัดเลือกกันเองให้เหลือ ๒ คน

(๒.๒) ในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคล และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ คัดเลือกกันเองให้เหลือ ๒ คน

(๓) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักด้านแรงงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยคัดเลือกกันเองให้เหลือด้านละ ๑ คน รวมเป็น ๔ คน องค์กรตาม (๓) ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลและได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนดเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการจำนวน ๑๑ คน โดยให้ระบุประเภท

ของกรรมการพร้อมหลักฐานแสดงความยินยอมของผู้ที่ได้รับเลือกว่าผู้ใดจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาหรือไม่เต็มเวลาเมื่อได้มีการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการครบจำนวนแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับเลือกทั้งหมดประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาเป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและรองประธานกรรมการคนหนึ่ง

ความเห็นต่อกรณีการชุมนุมสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญฯ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้พื้นที่สาธารณะ หรือเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย

จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดว่าการชุมนุมอย่างสงบเป็นเสรีภาพที่จะกระทำได้ แต่การชุมนุมที่ผ่านมาของประเทศไทยไม่ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฯ มีการละเมิดระหว่างประชาชนกับประชาชน และรัฐกับประชาชน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลที่ให้เลิกชุมนุมเนื่องจากการชุมนุมสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน หรือให้ยุติการปิดท้องถนน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ .... แต่ยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาทั้งที่มีความสำคัญ

ความหมายของการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ คือ การนั่งนิ่งๆ หรือยืนเฉยๆ แต่การกระทำโดยเดินไปตามท้องถนน การเปิดเครื่องขยายเสียงดังรบกวนบุคคลอื่น หรือการขับรถบีบแตรไปตามถนนเป็นละเมิดสาธารณชนไม่สามารถทำได้ ถือว่าไม่สงบจึงไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญฯ ที่ได้ให้สิทธิชุมนุมได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓ บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างการประกาศกฎอัยการศึก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ หรือประกาศกฎอัยการศึก

ผู้เสียหายในคดีความผิดทางอาญาตามรัฐธรรมนูญฯ มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐในเรื่องค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะมีการผลักดันเรื่องนี้อย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีอำนาจบริหาร ดังนั้น การเยียวยาจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม ถ้าหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและร้องมายังคณะกรรมการสิทธิฯ จะพิจารณาและส่งเรื่องไปให้กรมคุ้มครองสิทธิดำเนินการให้ความช่วยเหลือ

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒ บุคคลมีสิทธิแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตน หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้ ในเรื่องนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีแนวคิดอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ มาตรา ๑๒ การแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขฯ ในเรื่องนี้ รัฐควรผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดทำแผนการดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

การยกโทษประหารชีวิตในประเทศไทย คณะกรรมการสิทธิฯ มีแนวคิดอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

โทษประหารชีวิตในบางประเทศได้มีการยกเลิกโทษประหารชีวิตกันบ้างแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่าโทษประหารเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งในเรื่องนี้จะมีการประชุมร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนจะอธิบายให้ทราบว่า แม้ประเทศไทยจะยังไม่มีการยกเลิกโทษประหารชีวิต แต่ที่ผ่านมาเป็นเวลาเกือบสิบปีแล้วที่ไม่มีการลงโทษประหารชีวิตแก่ผู้กระทำความผิด และจะมีข้อเสนอขั้นตอนการยกเลิกโทษประหารชีวิตของประเทศไทยต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้องได้หรือไม่

ข้อมูลที่ได้รับ

เมื่อเห็นว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ สามารถเข้าไปตรวจสอบการละเมิดนั้นได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้อง

การใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

คณะกรรมการสิทธิฯ มีข้อเสนอไปยังหน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ากฎหมายพิเศษที่บังคับใช้ในพื้นที่นั้นบางกรณีมีการใช้เกินขอบเขตอำนาจและการใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามแทนกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากฝ่ายทหารอาจไม่เข้าใจวิธีการปราบปรามเท่ากับเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่การจะยกเลิกหรือไม่นั้นเป็นดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณา

การละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างประชาชนกับประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้คณะกรรมการสิทธิฯ มีความเห็นอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

แนวคิดของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ในระยะแรกๆ จะมีแนวคิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่รัฐต่อประชาชน แต่ทุกวันนี้สังคมเปลี่ยนไปมาก ดังนั้น ปัจจุบันองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและคณะกรรมการสิทธิฯ จะมีแนวคิดเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ไม่ใช่รัฐต่อประชาชนเท่านั้น (Non State Actor) แต่จะมาศึกษาถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วย และมีการพิจารณาถึงธุรกิจข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อชุมชนด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการปรับกระบวนคิดกันใหม่

๒) ประเด็นการปฏิรูปกฎหมาย

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ที่รัฐสภากำลังพิจารณาอยู่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะมีวิธีดำเนินการอย่างไร เพื่อมีข้อห้ามในการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่ให้ความสำคัญ ได้แก่

การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาร่วมกันของรัฐสภาประเด็นการแก้ไขครั้งนี้ชอบหรือไม่

ข้อมูลที่ได้รับ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ ฉบับ มีของประชาชน จำนวน ๓ ฉบับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒ ฉบับ รัฐสภา จำนวน ๑ ฉบับ สำหรับการเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้มีการเสนอได้ แต่ประธานรัฐสภาอนุโลมให้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งเรื่องนี้ยังไม่มีฝ่ายใดเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับปัจจุบันชอบหรือไม่ แต่ประธานรัฐสภาก็ได้มีการบรรจุระเบียบวาระและรับหลักการไว้พิจารณาโดยใช้ร่างของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเป็นหลักในการพิจารณา

ในเรื่องดังกล่าวคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๙๑ ที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ คือ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นชื่อ ดังนั้น ต้องมีร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาพร้อมกัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นชื่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ผ่านกระบวนการตราอย่างถูกต้องและได้รับการประชามติจากประชาชนแล้ว ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการออกเสียงประชามติของประชาชนก่อนว่าเห็นด้วยกับการที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่

ข้อมูลที่ได้รับ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙๑ มีข้อห้ามไว้ ๒ ประการ คือ

(๑) ห้ามเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๒) ห้ามเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ

ซึ่งมาตรานี้กำหนดไว้ในวรรคแรกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนั้นจะมีการยกร่างใหม่ทั้งฉบับไม่ได้ แต่ต้องเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตราที่เห็นว่ามีข้อบกพร่อง จึงเกิดแนวคิดขึ้นมาเป็น ๒ มุมมอง คือ

มุมมองที่หนึ่ง คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากเห็นว่าดำเนินการได้ เนื่องจากที่ผ่านมามีประวัติศาสตร์การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๖ มาตรา ๒๑๑ ที่มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญโดยแก้กติกาให้ดำเนินการได้ ดังนั้น ขณะนี้คณะกรรมาธิการวิสามัญแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงเดินตามรอยประวัติศาสตร์ดังกล่าว

มุมมองที่สอง สมาชิกรัฐสภาบางส่วนเห็นว่าในรัฐธรรมนูญฯ ไม่มีมาตราใดกำหนดให้มีการยกร่างใหม่ทั้งหมดได้ แต่กำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ตาม มาตรา ๒๙๑ เท่านั้น ดังนั้น กระบวนการวินิจฉัยว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ โดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับดำเนินการได้หรือไม่ จะต้องเป็นศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะวินิจฉัยได้ แต่ช่องทางตามรัฐธรรมนูญไม่มีช่องทางที่จะส่งศาลรัฐธรรมนูญได้ แม้จะส่งไปศาลก็จะไม่รับไว้วินิจฉัยเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดมีลำดับศักดิ์เหนือกฎหมายทั้งปวง แม้ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่จะรับวินิจฉัยได้เฉพาะกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามช่องทางตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ เท่านั้น เช่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกรัฐสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรี ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ

สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๙ ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ แต่ในข้อเท็จจริงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเหมือนว่าเป็นผู้กระทำความผิดทั้งที่กระบวนการพิสูจน์ความผิดยังไม่เสร็จสิ้น มีการนำของกลางและตัวผู้ต้องหา

ออกแถลงข่าวทางสื่อโทรทัศน์อย่างเปิดเผยโดยไม่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษย์ชน ถือว่าผิดหลักการเป็นอย่างยิ่งซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับข่าวอาชญากรรมของต่างประเทศจะไม่มีการเปิดเผยใดๆ เพียงแต่มีการอ่านข่าวและมีภาพสเก็ตประกอบเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจะมีการแก้ไขเรื่องนี้อย่างไรเพื่อให้เกิดความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น

ข้อมูลที่ได้รับ

กรณีข้อสันนิษฐานในคดีอาญา มาตรา ๓๙ วรรคสาม คดีอาญาบางคดีอยู่ในกระบวนการพิจารณามาประมาณ ๒๐ ปี แล้วยังไม่มีคำตัดสิน เป็นวิธีการดำเนินคดีอาญาของศาลโดยมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ปัญหาดังกล่าวต้องมีการแก้กฎหมายในหลายๆ ฉบับ เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการตัดสินคดีโดยเร็ว แต่ยังไม่มีฝ่ายใดดำเนินการขอเสนอแก้ไข เนื่องจากกระบวนพิจารณาอยู่ในอำนาจของศาลที่ไม่อาจก้าวล่วงได้

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงที่มีการบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีหลายฝ่ายเห็นว่ามีความทับซ้อนกัน ได้มีโอกาสลงไปในพื้นที่ช่วง พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๔๘ พบว่าประชาชนมีความวิตกกังวลกับเหตุการณ์ความไม่สงบ รวมทั้งผู้ที่เดินทางไปในพื้นที่เห็นว่ากฎหมายพิเศษ ๓ ฉบับนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ในพื้นที่ต่อไป เนื่องจากเป็นพื้นที่ไม่ปกติ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีหลักเกณฑ์ผ่อนปรนในการบังคับใช้กับผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดหรือผู้กระทำความผิดตามความหนักเบาของสถานการณ์ลดหลั่นกันไป อีกทั้ง เพื่อให้มีการบูรณาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าทหาร ตำรวจ พลเรือนให้มีความสอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ต่อไป

๓ข. ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการก่อการร้าย

สถานการณ์ความมั่นคงของชาติในปัจจุบันมีขอบเขตที่ไม่ได้ให้ความหมายเพียงความมั่นคงทางภูมิยุทธศาสตร์ของรัฐเท่านั้น แต่ยังนิยามถึงภัยคุกคามความมั่นคงของชาติในมิติใหม่ๆ ที่ครอบคลุมการก่อการร้ายรูปแบบใหม่ที่อุดมการณ์ ความขัดแย้งในด้านสังคม เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และประเพณีที่แตกต่างกัน กระแสสิทธิมนุษยชน และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมาเป็นเครื่องมือในการก่อเหตุจลาจล วินาศกรรมทั้งในลักษณะของอาชญากรรมภายในประเทศและอาชญากรรมข้ามชาติ

๓ข-๑ ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้[๑๙]

พิจารณาปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในประเด็นดังนี้

๑) ภาพรวมของสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗ – ปัจจุบัน ระดับความขัดแย้งของคู่ขัดแย้งของรัฐในปัจจุบัน

---

[๑๙] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๒๖ เมื่อจันทร์ที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕

๒) มาตรการและแนวทางการอยู่ร่วม กันอย่างสันติวิธีที่ยั่งยืนของประชาชนในพื้นที่

๓) ความไว้เนื้อเชื่อใจและความชอบธรรมระหว่างภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่และระหว่างประชาชนชาวไทยพุทธกับประชาชนชาวไทยมุสลิม

๔) มาตรการการสร้างความเข้มแข็งอันเป็นการยอมรับของประชาชนจะเป็นการสร้างความชอบธรรมในการปกครองให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงหรือไม่ อย่างไร

ความมั่นคงที่ได้ขยายกรอบแนวความคิดดังกล่าว นำไปสู่เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ส่งผลกระทบเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงเกิดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่หมายถึงการปกครองที่เป็นธรรม อย่างไรก็ดีธรรมาภิบาลนั้น ไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์ ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสงบสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน โดยในปัจจุบันประเทศไทยได้ยึดหลักการที่มีองค์ประกอบสำคัญ ๖ ประการ ดังนี้

๑) หลักนิติธรรม

๒) หลักคุณธรรม

๓) หลักความโปร่งใส

๔) หลักการมีส่วนร่วม

๕) หลักความรับผิดชอบ

๖) หลักความคุ้มค่า

ทั้งนี้ พิจารณาเห็นว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาความรุนแรงเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาประมาณ ๘ ปีเศษ หน่วยงานความมั่นคงที่รับผิดชอบได้มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีธรรมาภิบาล และมีการสร้างค่านิยมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอย่างไร รวมทั้งมีปัญหาอุปสรรคต่อการขจัดความรุนแรงในพื้นที่อย่างไรบ้าง การละเมิดสิทธิมนุษยชนอันจะทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ลดลง ดังนั้น มีมาตรการอย่างไรที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่แล้วไม่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน กระบวนการยุติธรรมมีความล่าช้าจะเกิดปรากฏการณ์ที่เสมือนว่าไม่ได้รับความยุติธรรม (Justice delay, justice deny) และประชาชนเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเสมอภาค

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

ในระยะ ๘ ปี ของความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องมีความจริงใจในการแก้ไขปัญหามิติทางความคิด (mind set) เมื่อปัญหามีขนาดเล็กต้องปรับปรุงในสิ่งที่เราทำแต่เมื่อปัญหายิ่งใหญ่ไปกว่านั้น เราต้องปรับเปลี่ยนความคิดของเรากับประชาชนในพื้นที่ว่าเขาไม่ใช่กบฏแต่เขาเป็นประชาชนชาวไทยที่มีความขัดแย้งสั่งสมมาเป็นระยะเวลานาน ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้พระราชทานยุทธศาสตร์ **"เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา"** มาเป็นหลักการ

พัฒนาพื้นที่ และในสมัยรัชกาลที่ ๖ มีปัญหาความขัดแย้งที่เรียกว่า “ขบถ” พระองค์ท่านเปลี่ยนวิธีคิดที่จะส่งทหารไปปราบแต่ส่งนักปราชญ์ไปพัฒนาแทนซึ่งถือเป็น “หลักรัฐประศาสโนบายสำหรับมณฑลปัตตานี” มีจำนวน ๖ ข้อ คือ

๑) ควรตั้งวิธีปฏิบัติว่าเว้นจากการกดขี่ศาสนาอิสลาม

๒) ภาษีอากรทุกชนิดคิดถัวกันไม่ควรให้สูงกว่าที่อังกฤษเขาเก็บ

๓) พยายามไม่ให้มีการกดขี่บีบคั้นพลเมืองแต่เจ้าพนักงาน

๔) พยายามอย่าให้ราษฎรต้องเสียเวลาป่วยการ ในเมื่อเจ้าพนักงานบังคับ

๕) ข้าราชการในมณฑลนี้ควรเลือกคั้นเป็นพิเศษและอบรมกันขึ้นให้ดีเสมอ

๖) ระเบียบการใหม่อันใดอันเกี่ยวด้วยสุขทุกข์ของราษฎรควรหารือสมุหเทศาภิบาลเสียก่อนที่จะบังคับให้ทำลงไป

ทั้งนี้ ล้นเกล้ารัชกาลที่ ๖ ได้มีพระราชกระแสรับสั่งว่า “หลักรัฐประศาสโนบาย ๖ ข้อตามที่ได้กล่าวไว้นั้นเป็นการถูกต้องและสมควรแก่กาลเทศะแล้วให้ถือเป็นระเบียบสำหรับปฏิบัติราชการเนื่องด้วยมณฑลปัตตานีต่อสืบไป”

ประเด็นภาพรวมของสถานการณ์ในพื้นที่มีเหตุการณ์ เริ่มต้นจากกรณีการปล้นปืนที่มัสยิดกรือเซะ อำเภอตากใบ รวมทั้งมีการเผาโรงเรียนทำให้เกิดความรุนแรง ความสูญเสีย เกิดความแตกแยก การแก้ไขปัญหาโดยการตรวจค้นจับกุม รวมทั้งรัฐบาลประกาศใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ และได้ตรากฎหมายพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยนำนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติมากำหนดเป็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วมเพื่อบูรณาการร่วมกันของทุกกระทรวงเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

ระดับความขัดแย้งของคู่ขัดแย้งในปัจจุบัน การก่อความไม่สงบมีมานาน และเพิ่มระดับความรุนแรงมาอย่างแต่เนื่อง โดยจะเห็นได้จากเหตุการณ์รายวัน ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวล้วนแต่เป็นความขัดแย้งระหว่างกัน เช่น รัฐกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ทั้งนี้ ได้มีการเหมารวมประชาชนชาวไทยมุสลิมว่าเป็นผู้ก่อความไม่สงบและเป็นผู้ที่ให้ความร่วมมือกับกลุ่มขบวนการใส่ร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เสมอ และความขัดแย้งได้ขยายไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งที่น่าเป็นห่วงที่สุด คือ ความไม่ไว้เนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกันระหว่างประชาชนกับประชาชน

ทั้งนี้ ได้มีการจำแนกกลุ่มประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันแยกเป็น ๕ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ เป็นขบวนการแบ่งแยกดินแดนมีจำนวนร้อยละ ๔๐ มีสมาชิกให้การสนับสนุนฝังตัวอยู่ตามหมู่บ้านพร้อมที่จะต่อสู้กับเจ้าหน้าที่รัฐและสร้างความรุนแรง

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มมลายูมีผลประโยชน์ในพื้นที่มีสมาชิกประมาณร้อยละ ๕ มีกลุ่มผลประโยชน์ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด กลุ่มค้าของเถื่อน เป็นต้น

กลุ่มที่ ๓ กลุ่มมลายูนักวิชาการเป็นกลุ่มที่มีความรู้และมีสมาชิกประมาณร้อยละ ๑๐ เช่น กลุ่มแสวงบุญดาวะห์ กลุ่มเคร่งศาสนา วาฮาบี เป็นต้น

กลุ่มที่ ๔ กลุ่มสนับสนุนรัฐบาลไทยมีประมาณร้อยละ ๕ เช่น กลุ่มข้าราชการมลายูของรัฐ ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ และกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับรัฐ ซึ่งกลุ่มนี้จะถูกต่อต้านจากกลุ่มที่ ๑ โดยการถูกลอบทำร้ายและชิงอาวุธ

กลุ่มที่ ๕ กลุ่มดำรงชีพโดยทั่วไปตามหลักศาสนามีอยู่ประมาณร้อยละ ๔๐ โดยกลุ่มขบวนการจะชักจูงคนกลุ่มนี้มาร่วมขบวนการ และจะให้ความสำคัญกับเยาวชนที่เรียนเก่ง เคร่งศาสนา เพื่อให้เป็นเครือข่ายและสืบสานเจตนารมณ์ของกลุ่มขบวนการต่อไป

มาตรการและแนวทางการอยู่ร่วมกัน เช่น ในพื้นที่อำเภอปะนาเระ มีความขัดแย้งเกิดความหวาดระแวงไม่ไว้เนื้อเชื่อใจค่อนข้างสูงระหว่างคนในพื้นที่ไม่สามารถพึ่งพากันได้ โดยเฉพาะคนไทยพุทธไม่สามารถอยู่ในพื้นที่ได้ จึงได้มีการย้ายถิ่นที่อยู่ไปยังจังหวัดอื่นเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากถูกกลุ่มขบวนการบีบบังคับในเรื่องต่างๆ ทั้งด้านการประกอบอาชีพ การอยู่อาศัย การปิดหมู่บ้านส่งผลให้บุคคลภายนอกไม่สามารถเข้าไปทำมาค้าขายได้อย่างปกติ รวมทั้งมีการต่อบโต้ด้วยกำลังอาวุธ จากกรณีดังกล่าวเจ้าอาวาสวัดควนใน อำเภอปะนาเระ จังหวัดปัตตานี ได้ให้แนวทางการแก้ไขปัญหาว่าการจะทำให้ประชาชนไทยพุทธและไทยมุสลิมอยู่กันได้อย่างสันติสุข ต้องมีการประสานความต่างมาบูรณาการ รวมทั้งควรมองปัญหาทั้งสองด้าน ทั้งนี้ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้น้อมนำหลัก“เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” “หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ของรัฐกาลที่ ๙ และหลักรัฐประศาสโนบายของรัชกาลที่ ๖ มาใช้กับประชาชนในพื้นที่ แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้ พิจารณาเห็นว่าทุกหน่วยงานต้องมีการบูรณาการซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะปัญหาด้านการศึกษาถือเป็นกุญแจสำคัญที่ควรแก้ไขเป็นอันดับแรก โดยควรมีการผนวกการเรียนการสอนสายสามัญกับศาสนาให้เป็นหนึ่งเดียว

มาตรการสร้างความเข้มแข็งและสร้างความชอบธรรมในการปกครอง

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้พยายามสื่อสารเพื่อก้าวข้ามความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากสังคมไทยเป็นสังคมของความสันติสุข แต่มีการฆ่ากัน ใส่ร้ายกัน หวาดระแวงต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่มขบวนการและประชาชนในพื้นที่ ศอ.บต. จึงได้มีการสื่อสารกับผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ว่าจะเร่งนำสันติสุขความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เกียรติยศ ศักดิ์ศรี ความเสมอภาค และความเจริญรุ่งเรืองกลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาศัยการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มาเป็นตัวเชื่อม

ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗ ได้นำหลัก “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และรัฐประศาสโนบายของรัฐกาลที่ ๖ มาดำเนินการในระบบการบริหารงาน โดยได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน และได้ขอความร่วมมือให้ทุกภาคส่วนราชการในพื้นที่คัดสรรคนที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นคนดี มีความรู้ ความสามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ เช่น การทำให้การศึกษาสามารถเข้าถึงนักเรียน

และประชาชนทุกกลุ่มเพื่อพัฒนาความคิดไม่ให้ตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มขบวนการ โดยมียุทธศาสตร์ย่อย ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การพัฒนาการบริหารด้วยการมีส่วนร่วม โดยการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมพัฒนาพื้นที่ และดำเนินการในทุกมิติโดยการบูรณาการ คือ ระหว่างหน่วยงานจะมีการบูรณาการคน งบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ร่วมกันเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและไม่ซ้ำซ้อนกันในการบริหารงานภาคราชการ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ให้องค์กรปกครองท้องที่เข้ามาดูแลชุมชน โดยการสร้างความเข้มแข็งผ่านผู้นำของหมู่บ้าน ชุมชน เพื่อร่วมสร้างสันติสุข และเสริมสร้างศักยภาพในการดูแลหมู่บ้าน พัฒนาคุณภาพชีวิต ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและมีระบบตรวจสอบ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณ ๓ ล้านบาท

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ มุ่งสร้างพื้นที่และสภาพแวดล้อมเพื่อแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี โดยการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างในพื้นที่

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา ภาษา ศิลปะ หพุวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น คือ การสร้างอนาคต หากมองเชิงที่เป็นพลังการขับเคลื่อนปัญหาประวัติศาสตร์จะไม่เป็นปัญหาแต่จะเป็นการสร้างพลังในการขับเคลื่อนพหุวัฒนธรรม โดยมีสภาพหุวัฒนธรรมนำทุกศาสนามาหารือ ทำกิจการร่วมกัน ทั้งนี้ ควรใช้ภาษามลายูกลางเป็นตัวเชื่อมโยงอาเซียน แต่ภาษามลายูถิ่นก็ควรที่จะให้คงไว้ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการให้มีการสอนภาษามลายูกลางในโรงเรียนของรัฐเพื่อเปิดโลกทัศน์ และการเรียนรู้ให้กว้างไกลมากยิ่งขึ้น ไม่ใช่ยึดติดกับอัตลักษณ์ที่ยึดถือมาโดยตลอด ซึ่งฝ่ายขบวนการได้ใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนมวลชนเพื่อให้เกิดพลังในการต่อสู้กับรัฐไทย ดังนั้น เราจึงต้องนำศาสนามาเป็นหลักในการสร้างพลังสันติภาพ โดยส่งเสริมให้เขาเข้มแข็ง รวมทั้งด้านการศึกษาควรปรับปรุงการเรียนศาสนาและการเรียนสายสามัญให้เป็นเอกภาพเพื่อจะทำให้เด็กนักเรียนมีเวลาอยู่กับครอบครัวในวันเสาร์และอาทิตย์และมีเวลาพักผ่อน

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การอำนวยความเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การส่งเสริมการนำหลักศาสนาหรือยุติธรรมชุมชนมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การเยียวยาและการฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง ทางเลือก คือ กระบวนการยุติธรรมชุมชน โดยเฉพาะการนำหลักทุกศาสนาของทุกศาสนามาแก้ไขปัญหา

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การเสริมสร้างความเชื่อมั่นและเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ วิถีชีวิตและความต้องการของประชาชน คือ การทำให้เศรษฐกิจเป็นตัวนำในการสร้างการเปลี่ยนแปลงของสังคมในพื้นที่ แต่ทั้งนี้ เศรษฐกิจต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตวัฒนธรรมของคนในพื้นที่

ยุทธศาสตร์ที่ ๗ การพัฒนาสังคม คุณภาพชีวิต การท่องเที่ยว กีฬา และผู้ด้อยโอกาส เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการสร้างความพร้อมให้แก่ทรัพยากรมนุษย์

ยุทธศาสตร์ที่ ๘ การสื่อสารสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกันทั้งในและนอกพื้นที่

ยุทธศาสตร์ที่ ๙ การเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศและการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เริ่มต้นจากการผนวกดินแดนจากรัฐปัตตานีให้มาเป็นของประเทศสยามตามสนธิสัญญากำหนดเส้นเขตแดนระหว่างประเทศสยามกับประเทศอังกฤษ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๑ – ๒๔๕๒ รัฐปัตตานีในขณะนั้นไม่ยินยอม จึงมีการต่อสู้ขัดขวางปกป้องภาษาวัฒนธรรมและคงสภาพการปกครองของรัฐปัตตานีไว้ตลอดเวลามีการต่อต้านและเรียกร้องเอกราชทั้งทางตรงและทางอ้อม มีการเจรจาและก่อเหตุรุนแรงมาเป็นลำดับ มีแนวนโยบายและโครงสร้างการบริหารจัดการทั้งด้านการปกครอง การทหาร การเศรษฐกิจ การเมือง การต่างประเทศอย่างเป็นระบบภายใต้ชาตินิยมมลายู มีการส่งสมาชิกเข้ามาอยู่ในระบอบการปกครองการบริหารงานภาครัฐต่างๆ โดยการยกระดับการต่อสู้เป็นอิสลามมลายูใช้ศาสนาเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการต่อสู้ มีคณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์เพื่อให้ได้เอกราชเป็น ๗ ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ ๑ เป็นยุทธศาสตร์สร้างมวลชนให้ต่อต้านรัฐไทยโดยการสร้างจิตสำนึกให้มีความตระหนักว่าเป็นชาวมลายูต้องมาร่วมเคลื่อนไหว โดยแบ่งมวลชนออกเป็น ๔๐:๔๐:๑๐:๕:๕

ขั้นตอนที่ ๒ จัดตั้งมวลชนวางโครงสร้างให้กับประชาชนเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับสังคมโดยใช้ประชาชนเป็นอาวุธ

ขั้นตอนที่ ๓ จัดตั้งองค์การโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างนักตรรกวิทยาเพื่อตอบโต้กับศัตรู

ขั้นตอนที่ ๔ จัดตั้งกำลังสร้างระบบการเมือง เศรษฐกิจและกองทัพให้เข้มแข็งเพื่อความรวมเป็นหนึ่งและควบคุมพื้นที่

ขั้นตอนที่ ๕ มุ่งอุดมการณ์ชาตินิยมเพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะสามารถดำเนินงานต่างๆ สู่เป้าหมายที่วางไว้

ขั้นตอนที่ ๖ การเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติหรือจู่โจมเมื่อใดก็ได้ที่ถือว่าเป็นโอกาสจนกระทั่งสามารถให้ประชาชนเป็นอาวุธ

ขั้นตอนที่ ๗ จัดตั้งการปฏิวัติปฏิบัติการด้วยกำลังอาวุธเกิดสงครามประชาชน

ระดับความขัดแย้งของคู่ขัดแย้ง คือ รัฐไทยกับรัฐปัตตานี มีจุดความรุนแรงที่ใช้กำลังเข้าต่อสู้กันในบางครั้งสร้างเหตุการณ์ความรุนแรงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือการเจรจา ขณะนี้ยุทธศาสตร์บันได ๗ ขั้น และได้ดำเนินการถึงขั้นตอนที่ ๕ คือ การสร้างความมั่นใจว่าจะสามารถดำเนินงานต่างๆ สู่เป้าหมายที่วางไว้ โดยมีมาตรการแนวทางที่จะอยู่ร่วมกัน คือ รัฐไทยต้องใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ สร้างความเป็นธรรม คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ฝ่ายปกครองต้องเข้าไปดูแลและขับเคลื่อนผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพเพื่อ

ดูแลประชาชนในหมู่บ้านให้มีความเข็มแข็งอันเป็นหัวใจของการแย่งชิงมวลชน ซึ่งในอดีตการดำเนินการเช่นนี้ของฝ่ายปกครองสามารถเอาชนะพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้มาแล้ว

ส่วนมาตรการสร้างความเข็มแข็งในพื้นที่โดยการทำโครงสร้างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เข็มแข็งมีเอกภาพในการบริหารจัดการในพื้นที่ไม่ให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งของการปกครองต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายขบวนการ โดยนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ต้องมีจริยธรรมกฎหมายต้องมีความเข็มแข็งต้องให้ความเป็นธรรมกับประชาชนในพื้นที่ ที่สำคัญกำลังทหารต้องมีความเข็มแข็ง มีเอกภาพ และมีความอดทนต่อแรงเสียดทาน ต้องยุติการก่อเหตุความรุนแรง เมื่อมีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นต้องจับกุมคนร้ายให้ได้ มิฉะนั้น ประชาชนจะขาดความเชื่อถือและจะถูกแย่งชิงมวลชน และรัฐไทยจะตกเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในที่สุด การแก้ไขปัญหารัฐไทยต้องถือเป็นวาระแห่งชาติร่วมมือกันแก้ไขปัญหาทุกกระทรวง ทบวง กรม ไม่เพียงแต่เป็นภาระหน้าที่ของ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า และ ศอ.บต. เพื่อยุติยุทธศาสตร์ ๗ ขั้นตอนให้ได้

งบประมาณที่ ศอ.บต. จะพิจารณาให้กับตำบล หมู่บ้านเพื่อสร้างความเข้มแข็ง จำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท มีแผนงานและมีผู้ตรวจสอบหรือไม่

ข้อมูลที่ได้รับ

งบประมาณจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท จะพิจารณาให้กับตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยมีเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่บำบัดทุกข์ ดูแลความปลอดภัยให้กับประชาชนในท้องที่แต่ไม่มีงบประมาณรองรับเพื่อที่จะสร้างฐานมวลชนให้เข้มแข็งเพราะเมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบจะได้มีการสนับข้อมูลด้านความมั่นคงให้กับหน่วยงานด้านความมั่นคงและขับเคลื่อนงานในท้องที่ซึ่ง ศอ.บต. ได้มีการพิจารณางบประมาณเพื่อนำไปเพื่อพัฒนาให้เจ้าหน้าที่มีความเข็มแข็ง

แผนยุติธรรมชุมชนที่จะดูแลครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบมีวิธีการอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

ยุติธรรมชุมชน คือ การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบโดยการไปเยี่ยมเยียนประชาชนในหมู่บ้านร่วมกับหน่วยงานภาคเอกชนและจ้างบุคลากรภายนอก เช่น บัณฑิตอาสาเพื่อเข้าไปพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ประชาชนให้ดียิ่งขึ้น มีการเข้าไปเยี่ยมนักโทษและเชิญผู้นำศาสนาและนักจิตวิทยาเข้าไปแลกเปลี่ยนความคิดเพื่อเปลี่ยนแนวความคิด

การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้สิ่งสำคัญ คือ ข้าราชการจะต้องเข้าใจนโยบายได้อย่างถ่องแท้และมีเครือข่ายที่จะประสานความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาหรือไม่อย่างไร รวมทั้ง นโยบายเรื่องการศึกษาบางเรื่อง เช่น การก่อตั้งสถาบันปอเนาะหลวงมีการดำเนินการอย่างไร และกรณีชาวไทยพุทธที่มีจำนวนน้อยและถูกละเลยไม่ได้รับการเหลียวแลจะมีวิธีการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาค

ข้อมูลที่ได้รับ

การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของแต่ละหน่วยงานยังไม่มีความเป็นเอกภาพ คือ ต่างหน่วยต่างทำ และบุคลากรของแต่ละหน่วยงานก็ไม่มีเครือข่ายเพื่อร่วมมือแก้ไขปัญหา

๑) เยาวชนกับการศึกษา ที่ผ่านมากระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายผิดพลาดที่ยกเลิกครู สช. ออกจากโรงเรียนเอกชนซึ่งเป็นระบบที่สร้างความเข็มแข็งด้านการศึกษาของรัฐ และเป็นความต้องการของโรงเรียน ปัจจุบันโรงเรียนเอกชนได้มีการสร้างครูขึ้นมา โดยเริ่มต้นตั้งแต่ระดับปฐมวัยซึ่งเป็นเรื่องล่อแหลมมากต่อการที่เยาวชนจะถูกปลูกฝังแนวความคิด

๒) สถาบันปอเนาะหลวง ผู้นำศาสนาขอให้มีการก่อตั้งมหาวิทยาอิสลามของรัฐขึ้นเพื่อให้การศึกษาเป็นพลังในการขับเคลื่อน และเปิดโอกาสให้นักศึกษาจากประเทศแถบตะวันออกกลางเข้ามาศึกษาและมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

๓) ชาวไทยพุทธในบางพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขณะนี้มีจำนวนน้อยลง เนื่องจากถูกบีบจากกลุ่มขบวนการเกือบทุกด้าน ดังนั้น ควรมีมาตรการว่าทำอย่างไรให้อยู่ด้วยกันได้อย่างปลอดภัย

การจำแนกกลุ่มประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันแยกเป็น ๕ กลุ่ม และเป็นเปอร์เซ็นต์มีความหมายอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

ศาสนาเป็นพลังขับเคลื่อนที่จะสร้างและขยายความรุนแรงได้ รวมทั้งจำกัดขอบเขตความรุนแรง ซึ่งสามารถเพิ่มหรือลดประชาชนในกลุ่มต่างๆ ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความรุนแรงที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างเงื่อนไขขึ้นมา เช่น เหตุการณ์ตากใบ มัสยิดกรือแซะ ที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่มีเจตนาหรือเป็นความพลั้งเผลอ ประชาชนก็จะมีความเกลียดชังเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอนเอียงไปกับกลุ่มขบวนการ เป็นต้น หรือองค์กรความร่วมมือของประเทศอิสลาม (Organization of Islamic Corporation) แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ส่งผลทั้งเชิงบวกหรือเชิงลบได้ เช่น เมื่อองค์กรนี้เดินทางมาที่พื้นที่แล้วให้ข่าวว่า “ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาภายในของประเทศไทย” ทำให้สถานการณ์สงบลงได้ระยะหนึ่ง ดังนั้น รัฐต้องเร่งฟื้นฟูเยียวยา สร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างรัฐกับประชาชน ลดเงื่อนไขจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจจะสร้างเงื่อนไขกับประชาชนในพื้นที่ได้

หลักรัฐประศาสโนบายของรัฐกาลที่ ๖ สามารถใช้ได้กับสถานการณ์ในปัจจุบันได้หรือไม่

ข้อมูลที่ได้รับ

หลักดังกล่าวสามารถนำมาใช้ได้และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งเพราะครอบคลุมกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น การให้ความรู้ กฎระเบียบ การสนับสนุนส่งเสริม แต่เนื่องจาก ศอ.บต.ไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจำเป็นต้องเป็นนโยบายชัดเจนในระดับประเทศ แม้เกิดความผิดพลาดเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องไม่มีการปกป้องต้องลงโทษอย่างจริงจัง

ความหมายของ “สงครามรัฐปัตตานี” ที่มีการกล่าวถึงมีความหมายและต้องการสื่อถึงอะไร

ข้อมูลที่ได้รับ

เป็นการกล่าวถึงเพื่อให้เกิดจิตวิทยาในกระบวนการคิดและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเห็นว่าการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสงครามที่ต้องประสานความร่วมมือกันอย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในอนาคต เช่น การสร้างความเป็นยุติธรรม การพัฒนาพื้นที่ การศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมเพื่อมุ่งสู่ชัยชนะ

การพูดคุยของกลุ่มบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยกับกลุ่มขบวนการที่ปรากฏเป็นข่าวมีผลอย่างไรกับนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อมูลที่ได้รับ

สำหรับการพูดคุยกับกลุ่มขบวนการต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องที่ดีและควรจะกระทำ เพราะจะได้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงและลดปัญหาความรุนแรงที่ประชาชนประสบปัญหาอยู่ได้อย่างถูกทาง แต่ที่ผ่านมาการพูดคุยตามที่ปรากฏเป็นข่าวส่วนใหญ่จะมีตัวแทนหรือนายหน้าที่หาผลประโยชน์จากการพูดคุยอยู่เสมอหรือเป็นประโยชน์กับฝ่ายการเมือง

แผนแม่บทของศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ จะนำไปสู่ผลสำเร็จได้มากน้อยเพียงไร

ข้อมูลที่ได้รับ

ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเชื่อมโยงฐานข้อมูลได้อย่างสมบูรณ์เช่นการจัดซื้อกล้อง CCTV เพื่อดูแลเรื่องความปลอดภัยในเขตเมืองแต่ไม่มีการให้บริการหลังการขายทำให้เมื่อเกิดชำรุดแล้วไม่มีช่างซ่อมแซม ซึ่ง ศอ.บต.ได้มีการแก้ไขปัญหาโดยความร่วมมือกับสถานศึกษาในพื้นที่เพื่อฝึกอบรมการซ่อมบำรุงกล้องดังกล่าวซึ่งในอนาคตคาดว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่ง

๓ข-๒ ก่อการร้าย

ในปัจจุบันภัยคุกคามที่มีความร้อนแรงคงจะไม่มีอะไรที่ร้อนแรงมากไปกว่าภัยคุกคามจากการก่อการร้าย การก่อการร้ายในภาษาอังกฤษจะใช้คำว่า Terrorism ที่มีกลุ่มก่อความไม่สงบใช้วิธีการที่รุนแรงทำให้เกิดการเสียชีวิตของผู้บริสุทธิจำนวนมาก เนื่องจากการก่อการร้ายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงและผิดกฎหมายทำให้การก่อการร้ายมีความใกล้เคียงกับอาชญากรรม แต่ประเด็นที่ทำให้การก่อการร้ายมีความแตกต่างจากอาชญากรรมก็คือ วัตถุประสงค์ตรงที่การก่อการร้ายจะกระทำเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง ศาสนา หรือความเชื่อในลัทธิอุดมการณ์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ผู้กระทำต้องการ เช่น มุ่งประสงค์ต่อชีวิตหรือทรัพยสินของผู้อื่น สำหรับสาเหตุของการก่อการร้ายนั้นมีพื้นฐานมาจากเรื่องหลักๆ ๒ ประการ คือ การดำเนินการทางการเมืองภายในรัฐชาติ หรือรัฐต่อรัฐ เช่น การล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจทำให้เกิดกลุ่มต่อต้านเพื่อหาทางประกาศเอกราช หรือความขัดแย้งทางการเมืองที่นำไปสู่การกระทำที่รุนแรงมีผลต่อชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น และการดำเนินทางเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา เช่น ความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นทางสังคมหรือเชื้อชาติที่บานปลายไปสู่การดำเนินการต่อสู้ด้วยความรุนแรง หรือ การใช้มาตรการกีดกันทางเศรษฐกิจจากประเทศมหาอำนาจจนขยายผลสู่การเรียกร้องที่ใช้ความรุนแรง เป็นต้น เมื่อการก่อการร้ายที่กระทำโดยผู้ก่อการร้ายหรือที่เรียกว่า Terrorist เป็นการกระทำที่มุ่งหวังในเรื่องทางการเมือง ความเชื่อ ฯลฯ การก่อการร้ายจึงกระทำเพื่อให้เกิดการยอมรับการกระทำที่รุนแรงเพื่อให้เกิดอำนาจในการต่อรอง กดดัน หรือ ข่มขู่ต่อกลุ่มเป้าหมายที่ผู้ก่อการร้ายต้องการ หากย้อนดูเหตุการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นทำให้ประเทศไทยต้องทบทวนสถานการณ์การตกเป็นเป้าก่อการร้ายของเครือข่ายก่อการร้ายสากลอีกครั้ง เพราะเหตุการณ์ในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายสากลไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยเคยเกิดเหตุก่อการร้ายสากลมาแล้วกว่า ๑๐ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ ประมาณเดือนธันวาคม ๒๕๑๕ ขบวนการก่อการร้ายปาเลสไตน์ อัลฟาตาห์ กลุ่ม "BLACK SEPTEMBER" บุกยึดสถานเอกอัครราชทูตอิสราเอลประจำกรุงเทพฯ และจับบุคคลที่อยู่ภายในสถานทูต ๖ คนเป็นตัวประกัน เพื่อเรียกร้องให้ทางการอิสราเอลปล่อยเชลยศึกชาวอาหรับจำนวน ๓๕ คน รวมถึง นายเคโซโอกาโมโต สมาชิกกองทัพแดงญี่ปุ่นซึ่งถูกอิสราเอลจับกุม ทางการไทยเข้าเจรจาต่อรอง ปรากฏว่าผู้ก่อการร้ายยอมมอบอาวุธและปล่อยตัวประกันแลกกับการที่ฝ่ายไทยต้องจัดเครื่องบินเที่ยวพิเศษนำตัวผู้ก่อการร้ายไปส่งยังกรุงไคโร ประเทศอียิปต์

ครั้งที่ ๒ ประมาณเดือนเมษายน ๒๕๑๙ แนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (MORO NATIONAL LIBERATION FRONT OF MINDANAO) ๓ คนก่อเหตุยึดเครื่องบินจากประเทศฟิลิปปินส์พร้อมจับผู้โดยสาร ๗๐ คน เป็นตัวประกันบินเข้ามาจอดในประเทศไทยเรียกร้องเงินค่าไถ่จากประเทศฟิลิปปินส์ ๓ แสนดอลลาร์สหรัฐ และให้ปล่อยตัวนักโทษการเมือง ๒ คน ผู้ต้องหายึดเครื่องบินอีก ๒ ลำ พร้อมขอเติมน้ำมันเครื่องบิน ต่อมาทางการประเทศฟิลิปปินส์ได้ส่งเครื่องบินมาเปลี่ยนก่อนที่ผู้ก่อการร้ายจะควบคุมเครื่องบินเดินทางต่อไปยังประเทศลิเบีย

ครั้งที่ ๓ ประมาณเดือนมีนาคม ๒๕๒๔ ขบวนการคอมมานโดญิฮาด (COMMANDO JIHAD MOVEMENT) ๕ คน ยึดเครื่องบินจากอินโดนีเซียเพื่อเดินทางไปยังประเทศศรีลังกา แต่ได้แวะลงที่ประเทศไทย ผู้ก่อการร้ายเรียกร้องให้ประเทศอินโดนีเซียปล่อยนักโทษการเมือง

๘๔ คน ห้ามไม่ให้มีทหารอิสราเอลในกองทัพอินโดนีเซีย พร้อมทั้งประณามรองประธานาธิบดี อาดัม มาลิก ของประเทศอินโดนีเซีย การเจรจาต่อรองในครั้งนั้นล้มเหลว หน่วยคอมมานโด กองทัพอากาศไทย ได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ชุดจู่โจมกรมรบพิเศษที่ ๕ ของประเทศอินโดนีเซีย บุกยึดเครื่องบินคืนทำให้ผู้ก่อการร้ายเสียชีวิตไป ๔ คน ถูกควบคุมตัวได้ ๑ คน เจ้าหน้าที่ประจำเครื่องบินเสียชีวิต ๑ คน เจ้าหน้าที่ชุดจู่โจมของประเทศอินโดนีเซียเสียชีวิต ๑ คน ขณะที่ผู้โดยสารปลอดภัย

ครั้งที่ ๔ ประมาณเดือนธันวาคม ๒๕๒๕ ขบวนการอิสลามอิรัก (IRAQi ISLAMIC ACTION ORGANIZATION) ลอบวางระเบิดสำนักงานบริษัทเอ.อี.นานา ซึ่งเป็นที่ตั้งที่ทำการสถานกงสุลกิตติมศักดิ์ประเทศอิรักประจำกรุงเทพฯ ทำให้ตัวอาคารพังถล่มเป็นเหตุให้ตำรวจไทยเสียชีวิต ๑ คน รวมทั้งมีผู้บาดเจ็บอีก ๑๗ คน

ครั้งที่ ๕ ประมาณเดือนเมษายน ๒๕๓๑ โดยกลุ่มสมาชิกขบวนการฮิซบอลเลาะห์ (HIZBALLAH) ๖-๘ คน ได้ยึดเครื่องบินของสายการบินประเทศคูเวตจากกรุงเทพฯ ไปลงที่เมืองมาชาต ประเทศอิหร่าน จับผู้โดยสารและลูกเรือ ๑๑๒ คน เป็นตัวประกันซึ่งในจำนวนนั้น ๓ คนเป็นเชื้อพระวงศ์ของประเทศคูเวต ผู้ก่อการร้ายเรียกร้องให้รัฐบาลประเทศคูเวตปล่อยตัวนักโทษชาวมุสลิมนิกายชีอะต์ ๑๗ คน ซึ่งถูกคุมขังในข้อหาขับรถบรรทุกระเบิดพุ่งชนสถานเอกอัครราชทูตประเทศสหรัฐอเมริกาและวางระเบิดสถานเอกอัครราชทูตประเทศฝรั่งเศสในประเทศคูเวต

ครั้งที่ ๖ ประมาณเดือนมกราคม ๒๕๓๒ คนร้ายลอบสังหารนายชาเลห์ อัล-มาลิกิ เลขานุการตรีสถานเอกอัครราชทูตประเทศซาอุดีอาระเบียประจำกรุงเทพฯ เหตุเกิดที่หน้าบริษัทแห่งหนึ่งย่านถนนสาทรใต้ ต่อมาขบวนการก่อการร้ายกลุ่มเดอะโซลเยอร์ ออฟ จัสติส (THE SOLDIERS OF JUSTICE : TRUTH) กับกลุ่มอิสลามิกญิฮาด (ISLAMIC JIHAD) อ้างความรับผิดชอบ

ครั้งที่ ๗ ประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๓๒ นักศึกษาประเทศพม่า ๒ คน จี้เครื่องบินของสายการบินประเทศพม่าจากเมืองมะริดมาลงที่สนามบินอู่ตะเภาเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในประเทศพม่า พลโท เทียนชัย สิริสัมพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี (ขณะนั้น) เข้าเจรจาต่อรองสุดท้ายคนร้ายได้ยอมมอบตัว

ครั้งที่ ๘ ประมาณเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๒ นักศึกษาประเทศพม่า ๒ คน จี้เครื่องบินของสายการบินไทย ซึ่งมีกำหนดเดินทางจากกรุงเทพฯ ไปเมืองย่างกุ้ง จากสนามบินดอนเมืองไปลงที่เมืองกัลกัตตา ประเทศอินเดีย เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในประเทศพม่า และเรียกร้องให้ทางการประเทศพม่าปล่อยตัวนักโทษการเมือง แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ สุดท้ายผู้ก่อการร้ายยอมมอบตัวต่อเจ้าหน้าที่ประเทศอินเดีย

ครั้งที่ ๙ ประมาณเดือนมีนาคม ๒๕๓๗ กลุ่มคนร้ายชาวอิหร่านขับรถบรรทุกหกล้อบรรทุกแท็งก์น้ำซึ่งภายในบรรจุระเบิดแสวงเครื่องขนาดใหญ่ประกอบด้วยระเบิดซีโฟร์ ๒ ลูก และแอมโมเนียมไนเตรทพร้อมเชื้อปะทุอีกจำนวนมาก หวังบุกพุ่งชนสถานทูตอิสราเอลประจำประเทศไทย หรือสถานทูตประเทศสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยโชคดีเกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนรถจักรยานยนต์รับจ้างเสียก่อน

ครั้งที่ ๑๐ ประมาณตุลาคม ๒๕๔๒ นักศึกษาประเทศพม่าหัวรุนแรง ๕ คน บุกยึดสถานเอกอัครราชทูตประเทศพม่าประจำประเทศไทย จับตัวประกันไว้ ๓๐ คน เรียกร้องให้รัฐบาลประเทศพม่าปล่อยตัวนักโทษการเมืองพร้อมทั้งให้เปิดการเจรจาคณะกรรมาธิการสภาผู้แทนประชาชนและให้รัฐบาลทหารร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนตั้งรัฐบาลผสมทางการประเทศไทยได้เจรจาโดยจัดเฮลิคอปเตอร์พร้อมตัวประกันสำคัญ คือ หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ขณะนั้น) ไปส่งที่บ้านแม่เพี้ยเล็กเขตอิทธิพลของกะเหรี่ยงเคเอ็น ยู

ครั้งที่ ๑๑ ประมาณเดือนมกราคม ๒๕๔๓ กองกำลังทหารกะเหรี่ยงกลุ่ม "ก็อดอาร์มี" ๑๐ คน ได้บุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรี จับแพทย์ พยาบาล และผู้ป่วยไว้เป็นตัวประกัน เรียกร้องให้รัฐบาลทหารประเทศพม่ายุติการปราบปรามชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน ทางการประเทศไทยได้สนธิกำลังหน่วยต่อต้านการก่อการร้ายสากลเข้าช่วยเหลือตัวประกัน และยึดพื้นที่คืนปรากฏว่าทหารก็อดอาร์มีเสียชีวิตทั้งหมดขณะที่เจ้าหน้าที่ไทยบาดเจ็บ ๘ นาย

เหตุการณ์ร้ายดังกล่าวยังไม่นับรวมการจับกุม "ริดวน อิซามุดดิน" หรือ "ฮัมบาลี" แกนนำกลุ่มก่อการร้ายเจไอ และเป็นตัวการประสานงานคนสำคัญระหว่างกลุ่มเจไอ กับ อัล-ไกดา ซึ่งถูกทางการประเทศไทยร่วมกับเจ้าหน้าที่ซีไอเอประเทศสหรัฐอเมริกาควบคุมตัวได้ขณะกบดานอยู่ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อปลายปี ๒๕๔๖ โดยนายฮัมบาลี ถูกกล่าวหาว่าเป็นตัวการสำคัญที่บงการให้มีการวางระเบิดสถานบันเทิงในเกาะบาหลีของประเทศอินโดนีเซียเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๑ ทางการประเทศไทยยังได้จับกุมนายวิคเตอร์ บูท ซึ่งถูกกล่าวหาจากทางการประเทศสหรัฐอเมริกาว่าเป็นราชาค้าอาวุธชื่อดังชาวรัสเซียได้ขณะนำเครื่องบินแวะเติมน้ำมันที่สนามบินดอนเมืองและประเทศไทยได้ส่งตัวในฐานะผู้ร้ายข้ามแดนให้กับประเทศสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะได้รับการชี้แจงจากหน่วยงานด้านความมั่นคงว่ากลุ่มขบวนการก่อการร้ายไม่ได้มีเป้าหมายจะโจมตีประเทศไทยโดยตรงเพียงแต่ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านหรือใช้เป็นสถานที่กบดานเพื่อรอเวลาไปลงมือปฏิบัติการต่างๆ ในประเทศอื่น บริบทของประเทศไทยเช่นเดียวกันไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการก่อการร้ายที่กระทำโดยผู้ก่อการร้ายที่อาจเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยได้เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามกลุ่มบุคคลเหล่านี้มิให้เข้ามาดำเนินการ หน่วยงานที่มีส่วนสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามกลุ่มผู้ก่อการร้าย คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักข่าวกรองแห่งชาติ จึงเป็นทั้งหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์การก่อการร้าย

๓ ข-๒.๑ สภาความมั่นคงแห่งชาติ[๒๐]

สภาความมั่นคงแห่งชาติเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยรัชการที่ ๖ ซึ่งแนวคิดหลักในการจัดตั้งในสมัยนั้นก็เพื่อให้การดำเนินงานด้านการทหารเพื่อป้องกันประเทศ มีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มจากสภาเกี่ยวกับการป้องกันพระราชอาณาจักรในปี พ.ศ. ๒๔๕๓ จากนั้นก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมาทั้งในด้านองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ มีการพิจารณาเห็นว่า แนวความคิดด้านความมั่นคงของชาติได้เปลี่ยนแปลงไปโดยยอมรับกันว่าความมั่นคงของชาติมิได้ขึ้นอยู่กับการดำเนินการทางด้านการทหารเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงงานด้านพลเรือนอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานเหล่านี้จะต้องมีการประสานสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด จึงเป็นผลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นที่มาของการจัดตั้งสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน

พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติฯ มีสาระสำคัญในมาตรา ๔ ถึงมาตรา ๗ ซึ่งระบุถึงสภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

โดยในมาตรา ๔ ระบุให้สภาความมั่นคงแห่งชาติประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นสมาชิก และมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นสมาชิกและเลขานุการ รวมทั้งสิ้น ๙ คน

ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้น ได้ระบุไว้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ โดยมีหน้าที่ ๒ ประการ คือ พิจารณาเสนอแนะคณะรัฐมนตรีในเรื่องภายใน นโยบายต่างประเทศ และนโยบายการทหารกับการเศรษฐกิจ และอื่นๆ อันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติให้สอดคล้องต้องกัน เพื่อให้กิจการทหารและกระทรวง ทบวง กรม และองค์การอื่นๆ ของรัฐ สามารถประสานกันได้อย่างใกล้ชิดเป็นผลดีต่อความมั่นคงของชาติ รวมทั้งพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย สำหรับอำนาจมี ๒ ประการเช่นเดียวกัน คือ สามารถตั้งกรรมการให้พิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติจะมอบหมาย และคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนั้นอาจเชิญบุคคลใดๆ มาสอบถามหรือชี้แจงแสดงความคิดเห็นในกิจการใดๆ อันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติได้

---

[๒๐] บันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๑ วันศุกร์ที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

การปฏิบัติที่ผ่านมาปรากฏว่า สภาความมั่นคงแห่งชาติจะมีการจัดประชุมกันประมาณ ๑ – ๒ เดือน ต่อ ๑ ครั้ง แต่นายกรัฐมนตรีในตำแหน่งประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติอาจเรียกประชุมเป็นพิเศษได้ แล้วแต่สถานการณ์และความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งผู้ที่เข้าร่วมประชุมนอกจากจะประกอบด้วยบุคคลที่เป็นสมาชิกของสภาความมั่นคงแห่งชาติแล้ว ประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติยังได้มีบัญชาให้เชิญผู้บริหารระดับสูงทั้งจากหน่วยทหาร ตำรวจ และพลเรือน เข้าร่วมประชุมด้วย

สำหรับประเด็นปัญหาที่พิจารณาในการประชุมจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติในทุกมิติ ทั้งด้านการเมืองภายใน การเมืองระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ การเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา ซึ่งตามปกติปัญหาเหล่านี้ก่อนที่จะมีการเสนอเข้าพิจารณาในสภาความมั่นคงแห่งชาติ จะผ่านการพิจารณากลั่นกรองของคณะกรรมการต่างๆ ของสภาความมั่นคงแห่งชาติก่อน โดยคณะกรรมการเหล่านั้นจะให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะด้วย ปัจจุบันสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการร้อยกรองงานคณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการประสานงาน และคณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ สภาความมั่นคงแห่งชาติอาจจะรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือตกลงใจเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากความเห็นของคณะกรรมการก็ได้ โดยภายหลังที่มีมติเป็นประการใดแล้ว ในกรณีที่เป็นเรื่องเสนอนโยบายขึ้นใหม่หรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิม ก็จะต้องเสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบและให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

สำหรับบทบาทของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ในมาตรา ๗ โดยให้ทำหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้น ปัจจุบันสำนักงานมีภารกิจหลักอยู่ ๓ ประการ คือ ๑) ทำการประมวล วิเคราะห์ และวิจัยสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ ๒) เสนอแนะนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงต่อคณะกรรมการ สภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี รวมทั้งทำหน้าที่อำนวยการและประสานงานให้มีการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ๓) ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่างๆ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ปัจจุบันสถานการณ์และสภาพปัญหารวมทั้งโครงสร้างของประชาคมความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบในหลักการและเหตุผลในการปรับภารกิจและโครงสร้างของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติฯ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป โดยขณะนี้การปรับโครงสร้างและภารกิจของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ดำเนินการเสร็จสมบูรณ์แล้ว ส่วนการปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ โดยในการหารือเบื้องต้นภายในสำนักงานสภาความมั่นคง

แห่งชาติมีความเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติในประเด็นองค์ประกอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติให้ครอบคลุมในทุกด้าน

๓ข-๒.๒ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ[๒๑]

<u>หลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘</u>

๑) ปรับปรุงกิจการด้านข่าวกรองแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒) จัดตั้งสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ให้มีอำนาจหน้าที่ในด้านการปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองของชาติ และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน

๓) ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

<u>ประเด็นสำคัญของพระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติฯ</u>

๑) การนิยามคำที่เกี่ยวข้องกับกิจการข่าวกรอง ต่อต้านข่าวกรอง และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน

๒) การจัดตั้งสำนักข่าวกรองแห่งชาติและการกำหนดอำนาจและหน้าที่ ๗ ประการ

๓) การกำหนดหน้าที่ของหน่วยข่าวกรองอื่นของรัฐ ให้จัดส่งสำเนารายงานข่าวกรองต่อสำนักข่าวกรองแห่งชาติ

๔) การกำหนดสถานะและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ

<u>อำนาจหน้าที่</u>

๑) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง การข่าวกรองทางการสื่อสาร การรักษาความปลอดภัย (รปภ.) ฝ่ายพลเรือน

๒) ติดตามสถานการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ และรายงานต่อนายกรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติ

๓) กระจายข่าวกรองที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติให้หน่วยงานของรัฐ หรือวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม

๔) ศึกษา วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับกิจการการข่าวกรองการต่อต้านข่าวกรอง และการ รปภ. ฝ่ายพลเรือน เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

๕) เป็นศูนย์กลางประสานกิจการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง และการ รปภ. ฝ่ายพลเรือนกับหน่วยข่าวกรองอื่นภายในประเทศ

๖) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานกิจการการข่าวการต่อต้านข่าวกรองกับหน่วยข่าวกรองของต่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

---

[๒๑] บันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๑ วันศุกร์ที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

๗) เสนอแนะนโยบายและมาตรการ ให้คำแนะนำและคำปรึกษาด้านการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง และการ รปภ. ฝ่ายพลเรือนต่อนายกรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติ

๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และสภาความมั่นคงแห่งชาติมอบหมาย

ปัจจุบันโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ จึงแบ่งออกเป็น ๕ ภารกิจ ดังนี้

๑) ภารกิจข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองในประเทศ โดยมีภารกิจต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ

๒) ภารกิจข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองต่างประเทศ

๓) ภารกิจข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองทางการสื่อสาร เทคนิค และเครือข่าย

กลไกบูรณาการงานข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองของชาติ

๑) คณะกรรมการอำนวยการข่าวกรองแห่งชาติ

๒) คณะอนุกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพงานข่าวกรอง

๓) คณะที่ปรึกษาการข่าว (ปษ.)

๔) ศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติ (ศป.ข.)

คำนิยาม

๑) การข่าวกรอง หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่ง “ความลับ” ของเป้าหมายต่างชาติหรือองค์การก่อการร้าย ที่อาจดำเนินการใดๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ

๒) การต่อต้านข่าวกรอง หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ก็ตามเพื่อป้องกันไม่ให้ต่างชาติหรือองค์การก่อการร้ายได้ไปซึ่งความลับของชาติ หรือทำลายความมั่นคงแห่งชาติด้วยการจารกรรม การบ่อนทำลาย การก่อวินาศกรรม และการก่อการร้าย

๓) ข่าวกรองทางการสื่อสาร คือ การดักรับการติดต่อสื่อสารทางสัญญาณวิทยุ เพื่อให้ได้มาซึ่งความเคลื่อนไหวของต่างชาติหรือองค์การก่อการร้าย ที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

๔) การรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน คือ การให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการฝ่ายพลเรือนทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อ รปภ. บุคคล สถานที่ และเอกสาร เพื่อให้พ้นจากการจารกรรม การบ่อนทำลาย การวินาศกรรม และการก่อการร้าย

การคาดการณ์ภัยความมั่นคงในอีก ๕ – ๑๐ ปีข้างหน้า

สำนักข่าวกรองแห่งชาติได้จัดทำเอกสารการคาดการณ์ภัยความมั่นคงในอีก ๕ ปีข้างหน้า โดยเชิญเอกชนเข้ามาร่วมในการประเมินสถานการณ์จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อวิเคราะห์ภัยความมั่นคงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ปัญหาที่สำคัญของงานการข่าว คือ ความหลากหลายของข้อมูล ความรวดเร็วและการทันต่อเวลาของข่าว รวมถึงความไว้เนื้อเชื่อใจกันระหว่างหน่วยงานการข่าวของแต่ละส่วน ซึ่งจะมีผลต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ได้มา สำนักข่าวกรองแห่งชาติมีความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

ในการทำงานการข่าว ร้อยละ ๙๕ จะเป็นข่าวในทางเปิดเผย ส่วนร้อยละ ๕ จะเป็นข่าวในทางลับ ซึ่งข่าวในทางลับดังกล่าวจะเป็นส่วนที่มีความสำคัญในการตัดสินใจเป็นอย่างมาก ดังนั้น หน่วยงานการข่าวจะต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากรและมีการเตรียมพร้อมเครื่องมือให้มีขีดความสามารถในการหาข่าวในทางลับ และจะต้องมีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยต่างๆ เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ หน่วยข่าวของกองทัพ ในการแลกเปลี่ยนข่าวกรองซึ่งกันและกัน

ในปัจจุบันการแลกเปลี่ยนข่าวกรองได้มีการพัฒนาไปจนถึงขั้นที่มีการแลกเปลี่ยนเป้าหมายกันระหว่างหน่วยปฏิบัติกับหน่วยข่าว หน่วยข่าวกับหน่วยข่าว และหน่วยข่าวกับรัฐบาล อย่างไรก็ดี หน่วยงานการข่าวไม่สามารถเข้าถึงข่าวลับได้ในทุกเรื่อง เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องขีดความสามารถของบุคลากรและเครื่องมือที่มี ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์จากหลายฝ่ายเพื่อให้ได้ข่าวในเชิงลับ

สำหรับกรณีความไว้เนื้อเชื่อใจกันระหว่างหน่วยข่าวนั้น ย่อมมีอยู่บ้างเนื่องจากหน่วยงานใดได้ข่าวในเชิงลับก่อนย่อมได้เปรียบหน่วยงานอื่น แต่อย่างไรก็ดี เมื่อหน่วยข่าวแต่ละหน่วยได้มาแลกเปลี่ยนพูดคุยกันก็จะต้องมองข้ามอคติส่วนตนและมองไปที่ผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ จึงจะทำให้ความไว้เนื้อเชื่อใจเกิดขึ้น ซึ่งการเปิดโอกาสให้หัวหน้าหน่วยข่าวได้พูดคุยแลกเปลี่ยนกันอย่างสม่ำเสมอจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างหน่วยข่าวขึ้น

การข่าวกรองทางการสื่อสารเชื่อมโยงกับการสื่อสารภายในประเทศอย่างไร มีปัญหาในการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร และในอนาคตมีความเป็นไปได้ที่สำนักข่าวกรองแห่งชาติจะโยงเครือข่ายการรายงานข่าวแบบ real time มากน้อยเพียงใด

ข้อมูลที่ได้รับ

การดักรับสัญญาณเป็นจุดอ่อนที่สุดของการทำงานด้านการข่าวของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ เนื่องจากขาดงบประมาณในการพัฒนาเครื่องมือในการดักรับสัญญาณ และไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำการดังกล่าว ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศที่มีหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับการดักรับสัญญาณแยกตัวออกมาอย่างเป็นเอกเทศและมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งในอดีตสำนักข่าวกรองแห่งชาติมีความพยายามในการเสนอร่างกฎหมายที่ให้อำนาจในการดักรับสัญญาณ แต่ถูกทักท้วงในชั้นการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าไม่มีความจำเป็นที่จะระบุว่าสำนักข่าวกรองแห่งชาติจะกระทำการดักรับสัญญาณผู้ใด จึงทำให้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวถูกถอนออกไป อย่างไรก็ดี ปัจจุบันสำนักข่าวกรองแห่งชาติได้มีความพยายามในการเสนอร่างกฎหมาย

ในลักษณะดังกล่าวอีกครั้ง โดยได้เชิญผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้ามาเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อให้บทบัญญัติเป็นไปตามเจตนารมณ์และมีความรอบคอบสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การติดตามสถานการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศที่มีผลต่อความมั่นคงแห่งชาติและรายงานต่อนายกรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตามมาตรา ๔ (๒) ในทางปฏิบัติสำนักข่าวกรองแห่งชาติมีปัญหาข้อขัดข้อง หรือปัญหาในการเข้าถึงตัวนายกรัฐมนตรีหรือไม่อย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

การติดตามสถานการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศที่มีผลต่อความมั่นคงแห่งชาติและรายงานต่อนายกรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตามมาตรา ๔ (๒) นั้น ในทางปฏิบัติไม่มีปัญหาข้อขัดข้อง หรือปัญหาในการเข้าถึงตัวนายกรัฐมนตรีแต่อย่างไร เพราะแม้ว่าตามพระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติฯ จะกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีได้มีการมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เข้ามากำกับดูแลแทน ซึ่งสำนักข่าวกรองแห่งชาติสามารถประสานงานและสื่อสารผ่านไปยังนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่มีข้อขัดข้องแต่ประการใด

สำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นหน่วยปฏิบัติที่ต้องประสบปัญหาทั้งเรื่องข้อจำกัดของงบประมาณ และการเปลี่ยนแปลงหลักของโลก ดังนั้น สำนักข่าวกรองแห่งชาติได้วางยุทธศาสตร์ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงนี้อย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

สำนักข่าวกรองแห่งชาติได้ทำการวิเคราะห์ (SWOT) องค์กรแล้ว พบว่าจุดอ่อนสูงสุดขององค์กรคือ เทคนิคและเครื่องมือพิเศษ ซึ่งเกิดจากการขาดงบประมาณและขาดอำนาจในทางกฎหมายในการใช้เครื่องมือ ซึ่งทั้ง ๒ สิ่งเป็นเรื่องที่แก้ไขได้ค่อนข้างยาก ดังนั้น ยุทธศาสตร์ขององค์กรจึงต้องพัฒนาศักยภาพในการหาข่าวทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยบุคคล และกำหนดตัวชี้วัดจากความสามารถในการหาแหล่งข่าวของแต่ละบุคคล

เนื่องจากคนรุ่นใหม่มีทัศนคติและโลกทัศน์ที่เปลี่ยนแปลงไป สำนักข่าวกรองแห่งชาติมีวิธีการในการคัดเลือกและสร้างบุคคลากรในองค์กรให้มีประสิทธิภาพอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

เนื่องจากการทำงานในสำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นการทำงานในเชิงลับ กล่าวคือ ทำงานในลักษณะปิดทองหลังพระ ประกอบกับค่าตอบแทนในการทำงานเป็นจำนวนไม่มาก จึงไม่เป็นที่สนใจของคนที่มีความรู้ความสามารถ ดังนั้น ในการคัดเลือกคนเข้าเป็นบุคคลากรของสำนักงานจึงมีการเปิดสอบรับผู้สำเร็จการศึกษาจากทุกสาขาวิชา มีการสอบประวัติบุคคลและการคัดเลือกจากบุคลิกภาพ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ สำนักข่าวกรองแห่งชาติจะคัดเลือกคนที่คุณสมบัติ

ทางด้านจิตใจและความสนใจในการทำงานเป็นหลัก แล้วจึงฝึกฝนบุคลากรเหล่านั้นให้มีความชำนาญและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ซึ่งปัจจุบันสถานการณ์ความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจึงควรพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเด็นสมาชิกของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งควรตัดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติออกไป เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีกระทรวงดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ ยังควรพิจารณาถึงบทบาทและความสำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีข้อมูลเชิงลึกและเกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในประเทศโดยตรง ซึ่งขณะนี้สำนักงานดังกล่าวได้แยกออกจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว

ข้อมูลที่ได้รับ

ขณะนี้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกำลังปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยเฉพาะประเด็นสมาชิกของสภาความมั่นคงแห่งชาติตามมาตรา ๔ เนื่องจากในปัจจุบันประเด็นความมั่นคงมีความซับซ้อนมากขึ้น การกำหนดสมาชิกของสภาความมั่นคงแห่งชาติจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ นอกจากนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติยังคำนึงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง จึงอยู่ระหว่างการพิจารณาถึงความจำเป็นในการมีคณะที่ปรึกษาซึ่งมาจากภาคประชาสังคมว่าสมควรที่จะมีหรือไม่ ในรูปแบบใด

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติฯ จะกำหนดให้มีสมาชิกที่มาจากฝ่ายการเมือง ๗ คน และข้าราชประจำอีก ๒ คน แต่ในทางปฏิบัติในการประชุมจะมีการเสนอให้หัวหน้าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาในทุกครั้ง ดังนั้น การปรับปรุงสมาชิกของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตามมาตรา ๔ จึงควรพิจารณาอย่างรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วนว่า ควรประกอบด้วยบุคคลใดบ้าง และควรมีจำนวนสมาชิกมากน้อยเพียงใด เนื่องจากการมีสมาชิกเป็นจำนวนมากอาจจะส่งผลต่อการพิจารณาในบางประเด็น โดยเฉพาะประเด็นที่เป็นความลับและอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ

ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานที่จะต้องดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในบางสมัยผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นข้าราชการการเมืองเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา แต่ในระยะหลังเปลี่ยนเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวมักถูกแทรกแซงโดยการเมืองมาโดยตลอด ดังนั้น หากมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติฯ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ควรพิจารณากรณีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติอย่างรอบคอบอีกครั้งหนึ่งว่า

ควรมาจากข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ หรือจะมีแนวทางที่ทำให้ตำแหน่งดังกล่าวปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้อย่างไร

สำนักข่าวกรองแห่งชาติและสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้วิเคราะห์ภัยคุกคามความมั่นคงในอีก ๕ - ๑๐ ปีข้างหน้าไว้หรือไม่ อย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

หลักคิดในการกำหนดนโยบายความมั่นคงฉบับใหม่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เห็นว่าชาติต้องเผชิญกับความเสี่ยงในหลายเรื่อง ดังนั้น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจึงต้องพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑) รู้ตัวตน รู้ตัวเรา

๒) รู้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

๓) ทำอย่างไรให้สามารถเอาองค์ความรู้มาสร้างภูมิคุ้มกันได้

๔) ทำอย่างไรที่จะเกาะเกี่ยวประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงไว้ได้

ปัจจุบันประเทศไทยมีความขัดแย้งที่รุนแรงซึ่งจะนำไปสู่การแตกแยกในทุกมิติทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การขัดแย้งทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงปัญหาชายแดนซึ่งเกิดจากกลุ่มคนแนวชายแดนที่ยากจนและด้อยโอกาส รวมทั้งทัศนคติทางสังคมที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านด้วย

ร่างแผนภัยคุกคามของสำนักข่าวกรองแห่งชาตินอกจากจะมีเรื่องของความเสี่ยงด้านทหาร ความเสี่ยงทางการเมือง ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติธรรมชาติ ความเสี่ยงจากโรคระบาดร้ายแรง ความเสี่ยงการก่อการร้ายระหว่างประเทศและอาชญากรรมข้ามชาติแล้ว ยังมีเรื่องของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการศึกษาทางด้านสังคมด้วย ซึ่งแม้ทั้ง ๒ เรื่องนี้จะไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะฝ่ายการเมืองได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก

ที่ผ่านมามีความห่วงใยเกี่ยวกับความเสี่ยงทางการเมืองค่อนข้างสูง เนื่องจากเป็นเรื่องที่คนในสังคมมีความเห็นแตกต่างกันมาก หาจุดที่เป็นจุดร่วมยาก ดังนั้น การเดินเข้าไปสู่เส้นทางการเมืองจึงต้องตระหนักถึงความต่าง ความเชื่อ และพยายามทำให้ช่องว่างดังกล่าวแคบลง จึงจะสามารถลดความเสี่ยงทางการเมืองลงได้

กรณีความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้น มีความห่วงกังวลค่อนข้างมากในภัยพิบัติ ๕ ประเภท ได้แก่ ๑) ความแห้งแล้ง ๒) โคลนถล่ม ๓) น้ำท่วมฉับพลัน ๔) สึนามิ ๕) การกัดเซาะริมตลิ่ง ซึ่งกรณีน้ำทะเลกัดเซาะแนวตลิ่งนั้นนอกจากจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่อาณาเขตของประเทศที่เป็นพื้นดินแล้ว ยังส่งผลต่ออาณาเขตทางทะเลของประเทศด้วย กล่าวคือ การที่พื้นดินถูกกัดเซาะเข้าไปย่อมทำให้อาณาเขตทางทะเลแคบลงไปด้วย

นอกจากนี้ กรณีการก่อการร้ายน่าจะเป็นความเสี่ยงที่ยังคงมีต่อไปและยากที่จะได้ข้อยุติได้ในเวลาอันสั้น ปัจจุบันปัญหาสาธารณรัฐอิสลามอิหร่านเป็นปัญหาที่อาจจะก่อให้เกิดจุดวิกฤตของความขัดแย้ง ซึ่งหากกรณีดังกล่าวมาเชื่อมต่อกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยในอนาคต ประเทศไทยจะประสบปัญหาความไม่สงบในที่พื้นดังกล่าวที่ยากต่อการแก้ไข ดังนั้น การดำรง

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประชาคมโลกจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องอาศัยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ อันจะทำให้ประเทศไทยสามารถดำรงอยู่ได้ในสภาวะที่ประชาคมโลกมีความขัดแย้งเช่นนี้

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

๑) ปัญหาภัยคุกคามของประเทศไทยเกิดจากคนในชาติมองเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม จนกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา กระบวนการมีส่วนร่วมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน เปรียบเสมือนเหรียญ ๒ ด้าน คือ เป็นทั้งการสร้างพลังใหม่ และอาจมีการใช้โดยมองแต่ประโยชน์ของตนเอง จนทำให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านตามกระแสสังคมโลกส่วนใหญ่อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ อย่างไรก็ดี ประเทศไทยมีวัฒนธรรมที่เป็นจุดแข็งอยู่ ๓ ประการ คือ ๑) การประนีประนอม การประสานประโยชน์ ๒) ความรักสันติ และ ๓) การมีความรักความเมตตา การเอื้ออาทรต่อกัน จึงต้องนำจุดแข็ง ๓ ประการนี้มาพยุงสังคมไทยให้สามารถอยู่ได้ในสภาวะที่มีความแตกแยกเกิดขึ้น

๒) ในปัจจุบันสาเหตุหลักของความขัดแย้งของคนในสังคมยังไม่ได้รับการแก้ไข ความรุนแรงจึงสามารถเกิดขึ้นได้ตลอด ดังนั้น จึงต้องเร่งแก้ไขสาเหตุหลัก และหาวิธีการให้คนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้ในความแตกต่าง ก่อนที่ความขัดแย้งจะพัฒนาเป็นความขัดแย้งในระดับภูมิภาคในอนาคต

๓) หลังจากที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาอุทกภัยที่ผ่านมา รัฐบาลต้องใช้เงินจำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้าน เพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าว ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมาย ๔ ฉบับ เพื่อกู้เงินและโอนหนี้ โดยมีสาระเกี่ยวกับ ๑) การเยียวยาและการวางแผนป้องกันน้ำท่วม ๒) การลงทุนระบบสาธารณูปโภคในอนาคต ๓) การใช้หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีการเปิดเผยสาระสำคัญของร่างแต่อย่างใด

สำหรับกรณีการโอนหนี้สาธารณะนั้น หากรัฐบาลออกพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อโอนหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทย จะเกิดผลที่ตามมา คือ รัฐบาลจะไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ย ๕ – ๖ ล้านบาทต่อปีให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และรัฐบาลจะสามารถลดหนี้สาธารณะลงไปได้ ๑.๑๔ ล้านล้านบาท ซึ่งนั่นก็หมายความว่า รัฐบาลชุดนี้จะสามารถสร้างหนี้สาธารณะเพิ่มได้อีก และภาระจากการโอนหนี้ไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะตกอยู่ที่สถาบันการเงินที่จะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งสถาบันการเงินก็อาจจะผลักภาระดังกล่าวให้แก่ประชาชนโดยการลดดอกเบี้ยเงินฝากและเพิ่มดอกเบี้ยเงินกู้ได้ หรือหากรัฐบาลต้องการจะช่วยสถาบันการเงินโดยการลดเงินที่จะต้องส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากลง และเพิ่มเงินที่จะส่งเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็จะทำให้

กองทุนคุ้มครองเงินฝากมีเป็นจำนวนน้อย ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชนผู้ฝากเงิน และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต

นอกจากนี้ หากรัฐบาลเสนอร่างกฎหมายในรูปแบบที่เป็นร่างพระราชกำหนดก็จะมีปัญหาเรื่อง การขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๘๔ วรรค ๒ เนื่องจากหลายฝ่ายมีความเห็นว่า การโอนหนี้สาธารณะดังกล่าวไม่ได้มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องออกเป็นพระราชกำหนดตามมาตรานี้แต่อย่างใด เนื่องจากดอกเบี้ย ๖.๕ ล้านบาท ได้มีการตั้งงบประมาณประจำปีไว้แล้ว และหนี้กองทุนเพื่อฟื้นฟูฯ ก็ไม่ได้มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเร่งชดใช้ภายในปีนี้

สำหรับกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีดำริว่า ควรนำเงินคงคลังออกมาหาประโยชน์นั้น เป็นหลักการที่ไม่ชอบตามกฎหมายเกี่ยวกับเงินคงคลังที่กำหนดให้รัฐบาลเก็บเงินคงคลังไว้ในธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น และไม่ให้จ่ายดอกเบี้ยให้แก่รัฐบาลสำหรับเงินดังกล่าว นอกจากนี้ การที่มีดำริจะเอาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศมาใช้ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อค่าเงินบาท กล่าวคือ จะทำให้ค่าเงินบาทลดลง ซึ่งย่อมมีผลต่อการใช้หนี้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

๓ข-๒.๓ สรุปการเสวนาวิชาการ เรื่อง "แนวโน้มการก่อการร้ายในประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบันและภายหลังการเป็นประชาคมอาเซียน"[๒๒]

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) ปัญหาการก่อการร้ายและการจัดการการก่อการร้ายจากประสบการณ์ของอิสราเอล

รัฐอิสราเอลเป็นประเทศที่มีประสบการณ์จากการก่อการร้ายและการจัดการกับการก่อการร้าย ญี่ปุ่นมีประสบการณ์เกี่ยวกับการเกิดแผ่นดินไหวและการจัดการกับผลกระทบที่เกิดจากแผ่นดินไหว หรือประเทศไทยซึ่งมีปัญหาจากการเกิดอุทกภัยและการจัดการกับปัญหาอุทกภัย

เมื่อพูดถึงปัญหาการก่อการร้ายจากประสบการณ์ของอิสราเอลสามารถอธิบายได้เป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

(๑) สถานที่ตั้ง สาเหตุในเบื้องต้นมีที่มาจากพัฒนาการของประวัติศาสตร์ของชนชาติอิสราเอล เนื่องจากสถานที่ตั้งของประเทศตั้งอยู่ในตะวันออกกลาง ซึ่งประเทศเพื่อนบ้านเป็นประเทศที่นับถือศาสนาอิสลามและคนส่วนใหญ่ในภูมิภาคนั้นเป็นมุสลิม จึงมีความขัดแย้งกับอิสราเอล ดังนั้น การดำเนินชีวิตประจำวันต่างๆ จึงอาจมีเหตุการณ์ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งและการกระทบกระทั่งกันระหว่างบุคคลเพราะสาเหตุหลายประการ อาทิเช่น ความขัดแย้งในด้านความคิด ความเชื่อ อีกทั้งในบริเวณที่เป็นเขตอธิปไตยของอิสราเอลก็มีชาวมุสลิมอาศัยอยู่

(๒) พัฒนาการของประวัติศาสตร์ การก่อตั้งของประเทศอิสราเอลได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจของประเทศเพื่อนบ้าน และมีพัฒนาการของความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่เป็นมิตรต่ออิสราเอลอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งกับกลุ่มปาเลสไตน์ซึ่งมีมาแต่ในอดีต มีการโจมตีอิสราเอลในรูปแบบต่างๆ หรือเกิดจากประเทศมุสลิมประเทศอื่นซึ่งแม้จะไม่ได้มี

---

[๒๒] สรุปการเสวนาวิชาการ เรื่อง "แนวโน้มการก่อการร้ายในประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบันและภายหลังการเป็นประชาคมอาเซียน" ณ ห้องประชุม ศศย.สปท. วันพุธที่ ๒๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เวลา ๐๘.๓๐ – ๑๓.๐๐ น.

พรมแดนติดต่อกับอิสราเอล แต่ได้ประกาศนโยบายเป็นศัตรูกับอิสราเอล โดยประธานาธิบดีอิหร่านได้เคยกล่าวว่า จะลบอิสราเอลออกไปจากแผนที่โลก

(๓) แนวทางการแก้ปัญหาการก่อการร้าย ลักษณะการแก้ปัญหาการก่อการร้ายของอิสราเอลมีหลายรูปแบบเพราะรูปแบบของการก่อการร้ายที่อิสราเอลได้รับมีหลากหลาย ตั้งแต่การซุ่มยิง การใช้ระเบิดทำลาย การใช้ระเบิดพลีชีพ เป็นต้น จึงต้องมีวิธีการดำเนินการแก้ปัญหาที่แตกต่างกันออกไปโดยจะแยกออกเป็นหัวข้อ ดังนี้

- <u>แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับประเทศอื่น</u> โดยที่การก่อการร้ายมิได้เกิดขึ้นกับอิสราเอลเพียงประเทศเดียว การก่อการร้ายเกิดขึ้นกับประเทศอื่นด้วย อิสราเอลพร้อมที่จะแลกเปลี่ยน ถ่ายทอดประสบการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศอื่น เพื่อที่จะได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน โดยได้มีโอกาสเข้าพบ พลเอก ยุทธศักดิ์ ศศิประภา รองนายกรัฐมนตรี เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับความมั่นคงและการก่อการร้าย นอกจากนั้น พลอากาศเอก สุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้เดินทางไปประเทศอิสราเอลเพื่อจัดซื้อระบบอากาศยานไร้นักบิน (UAV) แบบ Aerostar จากอิสราเอล เพื่อสนับสนุนภารกิจการแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์จะทำให้ระบบป้องกันการก่อการร้ายสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น

- <u>สกัดกั้นการเติบโตและการเสริมกำลังของฝ่ายก่อการร้าย</u> โดยที่ฝ่ายที่ต่อต้านอิสราเอลมีฐานที่ตั้งอยู่ในที่ต่างๆ เช่น กลุ่ม Hezbollah มีฐานที่ตั้งอยู่ใน Lebanon กลุ่ม Hamas มีฐานที่ตั้งในอยู่ Syria ดังนั้น หากมีการเสริมกำลัง อาวุธ หรือเสบียงให้ฝ่ายผู้ก่อการร้าย อิสราเอลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายสกัดกั้น เช่น การสกัดเรือที่เข้าไปส่งอาวุธให้ฝ่ายก่อการร้าย เป็นต้น

- <u>การสร้างกฎระเบียบให้กับตัวเอง</u> โดยได้กล่าวว่าคนอิสราเอลจะสอนให้ตัวเองเป็นคนมีความระมัดระวังอยู่ตลอดเวลา ขึ้นรถทุกครั้งก่อนจะขับรถออกไปต้องตรวจรถอย่างละเอียด เพราะเคยเกิดกรณีที่มีผู้ก่อการร้ายเอาระเบิดมาติดไว้ใต้รถ เป็นต้น

- <u>สอนให้คนรู้จักป้องกันตัวเอง</u> โดยที่อิสราเอลมีประสบการณ์จากการก่อการร้ายในหลายรูปแบบ จึงมีวิธีการในการที่จะเผยแพร่ความรู้ดังกล่าว อันจะทำให้ลดอัตราการสูญเสียที่ไม่สามารถป้องกันได้หรือในกรณีที่คนเข้าใจเกี่ยวกับการก่อการร้ายก็อาจจะสามารถยุติการก่อการร้ายได้

- <u>ใช้เทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหา</u>โดยที่อิสราเอลมีปัญหาการถูกยิงจากขีปนาวุธจากผู้ก่อการร้ายเป็นอันมาก จึงต้องคิดค้นวิธีการที่จะป้องกัน โดยอิสราเอลใช้ระบบ Iron Dome ป้องกันภัยจากขีปนาวุธทางอากาศ

๒) พัฒนาการของการก่อการร้ายได้มีมาหลายรูปแบบและขั้นตอน ตั้งแต่เกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ ทั่วโลกได้มีการพัฒนารูปแบบของการป้องกันการก่อการร้าย โดยจะเห็นได้จาก การรักษาความปลอดภัยที่สนามบินนานาชาติ เมื่อมีผู้โดยสารจากประเทศหนึ่งเดินทางไปสู่อีกประเทศหนึ่งระบบการตรวจตราจะเป็นไปอย่างเข้มงวดมากขึ้น และจะพิจารณาการก่อการร้ายออกเป็น ๓ หัวข้อ คือ

(๓) การก่อการร้ายจะมีรัฐบางรัฐที่ให้การสนับสนุน เช่น Iran Lebanon Afghanistan ซึ่งสนับสนุนการก่อการร้ายในลักษณะต่างๆ

(๒) ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องหาข่าว หรือข้อมูล สำหรับบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กรที่จะเป็นภัยและจะเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย

(๓) ต้องสืบให้ทราบถึงแหล่งทุน เพราะการก่อการร้ายต้องใช้เงินและจะต้องมีที่มาของแหล่งเงิน หากสามารถทำลายที่มาของแหล่งทุนได้ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายได้

๓) สภาความมั่นคงแห่งชาติมียุทธศาสตร์การก่อการร้ายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ภายหลังการเกิดเหตุวินาศกรรมเครื่องบินพุ่งชนอาคารแฝดเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่ในปัจจุบันรูปแบบของการก่อการร้ายได้เปลี่ยนแปลงไปโดยเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้น เช่น ระเบิดฆ่าตัวตาย หรือคาร์บอม จึงไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เดิมที่มีอยู่ ดังนั้น สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงมีการกำหนดยุทธศาสตร์การก่อการร้ายใหม่ให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ สำหรับสถานการณ์การก่อการร้ายในประเทศไทยนั้นพบว่า ประเทศไทยไม่ใช่เป้าหมายโดยตรง (Direct Target) ของกลุ่มก่อการร้าย แต่เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดการก่อการร้าย (Soft Target) เนื่องจากมีกลุ่มคนที่เป็นเป้าหมายเข้ามาอยู่ในประเทศด้วยเหตุผลแตกต่างกันไป ดังนั้น สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงต้องพิจารณากำหนดจุดยืนด้านความมั่นคงให้เหมาะสม โดยเน้นที่การป้องกันและป้องปรามในเชิงรับมากกว่าการต่อต้านในเชิงรุกเพื่อป้องกันการสร้างความขัดแย้งกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยไม่จำเป็น อย่างไรก็ดี ในการกำหนดยุทธศาสตร์จำเป็นต้องพิจารณาถึงกลไกที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติด้วย โดยที่ผ่านมาประเทศไทยจะใช้กองกำลังทหารในการดำเนินการซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศที่ใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีความรู้ความชำนาญในการสืบสวนสอบสวนมากกว่าทหารเป็นหน่วยหลักในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย

๔) แนวโน้มในอนาคตหลังจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนคาดว่าจะมีการลื่นไหลของทรัพยากรภายในกลุ่มประเทศอาเซียนมากขึ้น ทั้งประชากร เศรษฐกิจ กลุ่มทุน รวมถึงกลุ่มก่อการร้ายที่ในระยะหลังมีลักษณะแบ่งออกเป็นหน่วยย่อยๆ ที่มีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยมีการปลูกฝังอุดมการณ์และความเชื่อผ่านทาง Global network ซึ่งสามารถป้องกันได้ยากกว่ากลุ่มก่อการร้ายในอดีต ดังนั้น วิธีการป้องกันที่ดีที่สุดก็คือ การป้อนข้อมูลที่ถูกต้องในช่องทาง Global network ซึ่งเป็นวิธีการที่ต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควรกว่าจะประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ดี ปัจจุบันสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ดำเนินการภายใต้กรอบของอาเซียน องค์การตำรวจอาชญากรรมระหว่างประเทศ (Interpol) และข้อตกลงร่วมกัน (commitment) มาโดยตลอด จึงน่าจะสามารถป้องกันประเทศไทยจากการก่อการร้ายได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งภายหลังการเข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียนกองทัพไทยควรมีการพิจารณาถึงบทบาทของกองทัพ โดยให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายในภาพรวมของการเป็นประชาคมอาเซียน

นอกเหนือจากการป้องกันเฉพาะประเทศของตนเช่นในอดีตที่ผ่านมา และให้ทำอะไรภายใต้กรอบของ ASEAN หรือ UN จะไม่เป็นการสร้างศัตรู

๕) แม้ว่ายุทธศาสตร์การก่อการร้ายที่สภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดจะเป็นไปในเชิงรับ แต่ในแง่ของยุทธวิธีจะเป็นไปในเชิงรุก "รับทางยุทธศาสตร์ รุกทางยุทธวิธี" โดยประเทศไทยอาจมีการแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายให้มีการบังคับใช้ที่เข้มแข็งขึ้นได้เมื่อสถานการณ์รุนแรงมากขึ้น สำหรับการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ปัญหาหลักไม่ได้อยู่ที่การแบ่งแยกดินแดน แต่อยู่ที่ความแตกต่างทางอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อาจมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้างจึงต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ว่าเกินกว่าเหตุหรือไม่

๖) สำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการทำงานด้านการข่าวของประเทศ โดยมีการจัดตั้งศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติเพื่อการประสานหน่วยข่าวของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะมีการวิเคราะห์และรายงานข่าว ๒ รอบต่อ ๑ วัน และนำเสนอผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารประเทศเพื่อรับทราบต่อไป นอกจากนี้ ยังมีการจัดทั้งศูนย์ประสานข่าวกรองในระดับภูมิภาคอีก ๕ แห่ง เพื่อรวบรวมข่าวในระดับปฏิบัติหรือในระดับยุทธวิธี

๗) การเตรียมการด้านข่าวกรองแห่งชาติเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนนั้น ประเทศต่างๆ ในอาเซียนได้มีการจัดตั้ง AIC คู่ขนานกันไปกับประชาคมอาเซียน ซึ่งแต่ละประเทศจะส่งหน่วยข่าวกรองหรือหน่วยงานอื่นที่ทำงานด้านข่าวกรองของประเทศมาเข้าร่วมประชุม โดยจะผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมปีละหนึ่งครั้งเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวกรองระหว่างกัน และเป็นการเปิดความสัมพันธ์ทางด้านการข่าว สำหรับงานการข่าวที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายสากลนั้น ประเทศไทยจะมีความสัมพันธ์ทางด้านการข่าวและปฏิบัติการร่วมกับสาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยมีข้อมูลดังต่อไปนี้

(๑) สถานการณ์การก่อการร้ายในปัจจุบัน

ปัจจุบันสถานการณ์การก่อการร้ายในประเทศไทยยังคงดำรงอยู่และอาจมีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีความขัดแย้งในหลายส่วนทั่วโลกจึงส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับกลุ่มก่อการร้าย ปัญหารัฐอิสราเอลและประเทศในกลุ่มอาหรับ หรือกรณีความขัดแย้งระหว่างชาวพุทธกับมุสลิมในรัฐยะไข่ของพม่า เป็นต้น ประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศเปิดเสรีประชาธิปไตย เน้นนโยบายสนับสนุนการท่องเที่ยว มีการให้วีซ่าพิเศษสำหรับประเทศอาหรับ (medical visa) และสามารถจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการก่อการร้ายได้ง่าย จึงทำให้ทั้งกลุ่มผู้ก่อการร้ายและกลุ่มที่เป็นเป้าหมายของผู้ก่อการร้ายเข้ามาในประเทศได้โดยง่ายภายใต้รูปแบบและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป

(๒) การเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ในอดีตภัยคุกคามของประเทศคือการทำสงครามกับประเทศอื่น แต่ในปัจจุบันสำนักข่าวกรองแห่งชาติได้เรียงตามลำดับภัยคุกคามที่สำคัญ ดังนี้

- ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
- การล่วงละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์
- การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ

โดยอุปสรรคในการทำงานของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ คือ การมีภารกิจเป็นจำนวนมากแต่ยังขาดบุคลากรในสำนักงานทั้งในเรื่องของจำนวนและคุณภาพ ซึ่งสำนักข่าวกรองแห่งชาติได้พยายามพัฒนาคุณภาพของบุคลากรทั้งจากสถาบันภายในองค์กรและการรับการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาคุณภาพบุคลากรจากต่างประเทศ นอกจากนี้ สำนักข่าวกรองแห่งชาติยังมีอุปสรรคในเรื่องที่จะต้องปฏิบัติภารกิจตามที่รัฐบาลมอบหมาย แต่ยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนรองรับการปฏิบัติภารกิจเหล่านั้น จึงทำให้ข้อมูลบางส่วนได้มาโดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องและไม่สามารถรับฟังเป็นพยานในชั้นศาลได้

๘) กองบัญชาการตำรวจสันติบาลมีบุคลากรในองค์กรเป็นจำนวนน้อยแต่มีภารกิจในการป้องกันการก่อการร้ายจากทั่วโลกทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินการ นอกจากนี้ ในการหาข่าวกรองส่วนใหญ่กองบัญชาการตำรวจสันติบาลสามารถหาข้อมูลได้แต่ไม่สามารถตรวจสอบรายละเอียดในเชิงลึกได้เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากเอกชนหรือหน่วยงานอื่นที่เป็นเจ้าของสัญญาณโทรคมนาคม จึงต้องอาศัยข้อมูลจากต่างประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะข้อมูลจาก CIA ของสหรัฐอเมริกา ทำให้มีโอกาสที่จะถูกชักจูงไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งหรือถูกมองว่าอยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ อันจะทำให้ประเทศมีคู่ขัดแย้งเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ ในการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการก่อการร้ายยังขาดการบูรณาการร่วมกัน ปัญหาที่เห็นได้ชัด เช่น กองบัญชาการตำรวจสันติบาลรับผิดชอบเรื่องการก่อการร้ายมาตั้งแต่เริ่มต้น มีข้อมูลเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นจำนวนมากแต่กลับไม่มีอำนาจในการจับกุมหรือรับฟังการสืบสวนสอบสวนผู้ต้องหาในคดีการก่อการร้าย หรือการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ข่าวเกี่ยวกับการก่อการร้ายซึ่งอาจส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นคู่ขัดแย้งกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ เป็นต้น

สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับการก่อการร้ายในปัจจุบันมีการแบ่งเป็นหน่วยย่อยจริง สามารถฟอกเงินและปลอมแปลงเอกสารในประเทศไทยได้โดยง่ายเนื่องจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่เข้มแข็งเพียงพอในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหลังจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนคาดว่าจะมีกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่เป็นกลุ่มย่อยที่ไม่ได้เป็นที่รู้จักและมีพาสปอร์ตสองสัญชาติเข้ามาในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น ประกอบกับประเทศไทยยังขาดระบบการป้องกันตัวเอง ประชาชนในประเทศยังคงหวังพึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ทหารในการป้องกันเหตุรุนแรงที่อาจเกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาเพื่อหาแนวทางในการป้องกันเหตุรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

๙) ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในหลายประเทศ เพื่อให้มีการสร้างความร่วมมือในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นการทำงานในเชิงรุก โดยมีหัวใจในการทำงาน คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันจากหลายหน่วยทั้ง Interpol และหน่วยงานภายในของแต่ละประเทศอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์อันดี (Good Relation) ให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังมีการแบ่งโซนเพื่อรับผิดชอบ และการสร้างเครือข่ายเพื่อทำงานร่วมกันในบางกรณี โดยมีกุญแจแห่งความสำเร็จ คือ การดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย มีการจัดทำและให้ความสำคัญกับระบบฐานข้อมูลมากกว่าการทำงานโดยยึดบุคคลเป็นหลัก

ในการเตรียมความพร้อมเพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนได้มีเตรียมการจัดตั้งศูนย์กลางในการประสานงานขึ้นประกอบด้วย Aseanpol ๑๐ ประเทศ Interpol รวมทั้งหน่วยงานนอกเหนือจากหน่วยตำรวจที่มีข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น

๑๐) ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากลถูกออกแบบมาเพื่อตอบโต้การก่อการร้ายสากลซึ่งเป็นขั้นตอนหลังจากที่ได้ดำเนินการป้องกันและต่อต้านแล้วไม่เป็นผล ดังนั้น ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากลจึงเป็นหน่วยควบคุมทางการยุทธการซึ่งจะมีการฝึกซ้อมเจ้าหน้าที่เพื่อตอบโต้การก่อการร้ายสากลจากทั้งสามเหล่าทัพ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และหน่วยอรินทราช เพื่อเป็นกำลังสำรองในยามที่เกิดการก่อการร้าย อย่างไรก็ดี เนื่องจากศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากลเป็นหน่วยงานที่เป็นเลขานุการในการต่อต้านการก่อการร้ายของกลุ่มประเทศอาเซียน ทำให้งานการข่าวเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ เป็นอย่างมาก ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อให้ศูนย์ฯ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศอาเซียน และพัฒนาจนถึงขั้นมีการฝึกซ้อมการต่อต้านร่วมกันได้ตามลำดับ

๑๑) ศูนย์รักษาความปลอดภัยเป็นหน่วยงานที่ทำงานด้านการข่าวให้แก่กองบัญชาการกองทัพไทย ซึ่งในการทำงานจะแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพื่อรับผิดชอบงานการข่าวของกลุ่มก่อการร้ายในแต่ละกลุ่ม อย่างไรก็ดี เนื่องจากการก่อการร้ายในปัจจุบันมีการกระจายเป็นหน่วยอิสระย่อยๆ และใช้ Global Network ในการติดต่อสื่อสารกันมากขึ้น การทำงานด้านการข่าวจึงมีความยากมากขึ้นตามไปด้วย สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของศูนย์รักษาความปลอดภัย คือ การขาดงบประมาณและกำลังพลที่เพียงพอเนื่องจากศูนย์รักษาความปลอดภัยเป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุนไม่ใช่หน่วยรบ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของกองทัพ จึงทำให้การหาข่าวร้อยละ ๙๕ เป็นข่าวในทางเปิดเผย มีเพียงร้อยละ ๕ เท่านั้นที่เป็นข่าวในทางลับที่ได้มาจากการจัดชุดออกไปหาข่าวในพื้นที่ ดังนั้น ในการหาข่าวในทางลับศูนย์รักษาความปลอดภัยจึงต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยข่าวต่างประเทศ เช่น หน่วยข่าวของสหรัฐอเมริกาหรือออสเตรเลีย เป็นต้น ซึ่งภายหลัง

จากการเปิดอาเซียนหากมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานในประเทศและระหว่างประเทศ หรือมีฐานข้อมูลร่วมกัน ก็น่าจะสามารถขับเคลื่อนการต่อต้านการก่อการร้ายได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

๑๒) สำหรับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศไทยยังคงเป็นเพียงนโยบายและส่วนใหญ่จะเป็นการเอื้อต่อการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปยังประเทศอื่นมากกว่าการให้ประเทศอื่นส่งผู้ร้ายข้ามแดนมาให้ ประกอบกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีรายละเอียดค่อนข้างมาก จึงจำเป็นต้องมีการทำข้อตกลงระหว่างประเทศให้ชัดเจน ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงรับเป็นเจ้าภาพหลักในการเจรจาให้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

๑๓) ในการเตรียมความพร้อมเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายภายหลังการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน สำนักข่าวกรองแห่งชาติควรเป็นหน่วยงานหลักในการริเริ่มให้มีการนำระบบฐานข้อมูลมาใช้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสร้างความร่วมมือด้านการต่อต้านก่อการร้ายทั้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศอื่นๆ ของประชาคมอาเซียน นอกจากนี้ ในการทำงานของหน่วยงานภายในประเทศยังขาดการบูรณาการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างยึดกฎหมายหรือหลักปฏิบัติที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาเพื่อทบทวนบทบาทของแต่ละหน่วยให้เหมาะสม เพื่อให้สามารถทำงานอย่างประสานสอดคล้องและเป็นในไปทิศทางเดียวกันได้

๓ค ด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่

การบริหารจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในปัจจุบันสาธารณภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) ที่เกิดขึ้นในโลกเป็นทั้งสาธารณภัยที่เกิดจากธรรมชาติ และเกิดจากการกระทำของมนุษย์ และปรากฏการณ์เรือนกระจก (Green House Effect) อันเป็นสาเหตุทำให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้นก่อให้เกิดสาธารณภัยต่างๆ มากมาย เช่น ฝนตกหนัก น้ำท่วม ลมพายุ ความแห้งแล้ง ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นอย่างผิดธรรมชาติและมีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับอันก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ ทรัพย์สิน วิถีชีวิตความเป็นอยู่ อีกทั้งกระทบต่อทรัพยากรธรรมาชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงส่งผลต่อการพัฒนาประเทศอย่างมากมายมหาศาล

สำหรับประเทศไทยประสบกับสถานการณ์สาธารณภัยธรรมชาติ คือ สถานการณ์อุทกภัยครั้งล่าสุดในปี ๒๕๕๔ ที่มีความรุนแรงครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดจนเกิดความสูญเสียชีวิต ร่างกาย จิตใจ ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ของประชาชน แม้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ประชาชนยังคงต่างพากันกังวลถึงภัยธรรมชาติที่กำลังจะมาถึงด้วยสภาพอากาศที่แปรปรวน การเกิดพายุชนิดต่างๆ ทั้งในประเทศและนอกประเทศ ซึ่งอาจจะส่งผลให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำหนุนในหลายพื้นที่ อาจเพิ่มปริมาณน้ำทั้งในอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อนต่างๆ และอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อนบางแห่ง

ปริมาณน้ำใกล้อาจจะเต็มแล้ว และอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อนบางแห่งอาจเกินกว่าความจุที่จะรับได้ จนทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจำต้องปล่อยน้ำเพื่อป้องกันเขื่อนแตกอันอาจจะนำมาซึ่งอุทกภัยอันใหญ่หลวงเหมือนสถานการณ์อุทกภัยใหญ่ครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ดังนั้น ความสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่างๆ หรืออาจจะรวมถึงองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชนจะต้อง รู้ รับทราบ เข้าใจ และมีส่วนร่วมในการผลักดันและปฏิบัติการตามแผนการเตรียมพร้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นการป้องกัน รักษา และดูแลเพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ ทรัพย์สิน วิถีชีวิตความเป็นอยู่ อีกทั้งกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึง ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ สำหรับการนำเสนอการพิจาณาศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคง

ประเด็นด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่กรณีสถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามลำดับ ดังนี้

หนึ่ง นโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติในการบริหารจัดการสาธารณภัย

สอง ความเป็นไปได้ในการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาปรับใช้ในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย

สาม การนำพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. ๒๕๕๐ มาปรับใช้ในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย

สี่ การบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยปี ๒๕๕๔ ของรัฐบาล

ห้า ปัญหา อุปสรรค ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๔

๓ค-๑ นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติในการบริหารจัดการสาธารณภัย[๒๓]

ประเทศไทยได้กำหนดให้มีแผนเตรียมความพร้อมแห่งชาติมาแล้วจำนวน ๓ ฉบับ คือ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ และแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่สิ่งที่เผชิญอยู่ในปัจจุบันมีความหลากหลายมีความแตกต่างจากที่ประเทศไทยได้เผชิญในอดีตกล่าวเฉพาะภัยธรรมชาติอย่างเดียวก็มีความรุนแรงมากขึ้น และประเทศไทยจะต้องเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ ต่อมาภายหลังจากที่ได้มีการยกเลิกแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยที่คณะรัฐมนตรีมีมติตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติเพื่อใช้เป็นแผนหลักของชาติในการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะเพื่อรองรับสถานการณ์ต่างๆ เพื่อให้สามารถรักษาความอยู่รอดปลอดภัยของประชาชนในประเทศ ความต่อเนื่องในการ

---

[๒๓] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ และสนับสนุนการป้องกันประเทศ รวมทั้ง สภาความมั่นคงแห่งชาติได้พิจารณากำหนดนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติขึ้นใหม่ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ได้ใช้เป็นกรอบและเป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ มาตรการ หรือแผนปฏิบัติการสำหรับจัดการกับสถานการณ์ภัยพิบัติต่างๆ นโยบายนี้ได้ให้ความสำคัญกับแผนป้องกันฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ และแผนป้องกันประเทศ อันนำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อบริหารจัดการภัยที่เกิดขึ้นแต่ละประเภท และโดยที่รัฐบาลในสมัยนั้นได้ตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ ขึ้นเพื่อรองรับการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินอันเนื่องมาจากการเกิดเหตุการณ์สึนามิในทางภาคใต้ของประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆ ให้ยุติลงได้โดยเร็ว

๑) ความสำคัญ

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากภัยด้านสาธารณภัยและภัยด้านความมั่นคงให้ได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ โดยที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดให้มีแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแผนหลักของชาติในการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะเพื่อรองรับสถานการณ์อันเกิดจากการสู้รบและภัยสงครามเป็นสำคัญ เพื่อให้สามารถรักษาความอยู่รอดปลอดภัยของประชาชนในประเทศ ความต่อเนื่องในการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการป้องกันประเทศ

ปัจจุบันสถานการณ์ด้านสาธารณภัยและภัยด้านความมั่นคงได้เปลี่ยนแปลงไปโดยมีความหลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีระดับความรุนแรงเกินที่หน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวจะมีขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทาภัยที่เกิดขึ้นได้ ประกอบกับการดำเนินงานแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติในปัจจุบันมีข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพได้ เช่น การขาดระบบในการแจ้งเตือนภัย การขาดการกำหนดการบัญชาการเหตุการณ์ที่มีเอกภาพ การขาดความเข้าใจในการปฏิบัติงาน และการขาดการฝึกซ้อมของหน่วยงานรองรับการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาตั้งแต่ในภาวะปกติจนถึงขั้นสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นต้น ทำให้การบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น รัฐบาลจึงควรได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการทบทวนและปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงานเตรียมพร้อมแห่งชาติให้สามารถป้องกันและบรรเทาความเสียหายจากสาธารณภัยอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรงตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ และภัยด้านความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและทันท่วงทีบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในชาติ โดยมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนในชาติได้ตระหนัก ร่วมมือ และร่วมใจในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของชาติ

๒) วัตถุประสงค์

ให้ทุกภาคส่วนมีการเตรียมความพร้อม เพื่อพร้อมเผชิญกับสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉิน ตั้งแต่ในภาวะปกติ ตลอดจนให้มีการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันท่วงทีในทุกสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

๓) นโยบาย

(๑) ทุกภาคส่วนได้มีการเตรียมความพร้อมในการป้องกันภัย การบรรเทาภัย การระงับภัย และการฟื้นฟูภายหลังจากการเกิดภัย ให้พร้อมเผชิญสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉิน

(๒) หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมและสนับสนุนแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติและแผนป้องกันประเทศ

(๓) หน่วยงานได้ยึดถือสำหรับจัดทำแผนรองรับในการป้องกันภัย การบรรเทาภัย การระงับภัย และการฟื้นฟูภายหลังจากเกิดสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นให้ประสานสอดคล้องและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

(๔) การบริหารจัดการในการเตรียมพร้อมทั้งระบบมีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และทันท่วงทีในทุกสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

๔) แนวทางปฏิบัติ

(๑) การเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากร

ให้ทุกภาคส่วนมีการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรตั้งแต่ในภาวะปกติ เพื่อให้มีความพร้อมในการป้องกันและเผชิญกับสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นโดยกำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

- ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำฐานข้อมูล ตรวจสอบ และระบุประเภทของทรัพยากรที่มีอยู่ และต้องการขอรับการสนับสนุน รวมทั้งประสานและแลกเปลี่ยนข้อมูลหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศ ทั้งทางวิชาการ เทคนิค ความรู้ ทักษะ ผู้เชี่ยวชาญและการฝึกอบรมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นตั้งแต่ในภาวะปกติ

- ให้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากร หรือปัจจัยต่างๆ ให้มีความทันสมัย และเชื่อมต่อฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ศูนย์ระดมสรรพกำลัง ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล ศูนย์ปลอดภัยคมนาคม ศูนย์ปฏิบัติการเตือนภัยทางธรรมชาติ ศูนย์ปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ในสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติ และศูนย์บริหารวิกฤติการณ์ระดับชาติ เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการประสานงานปฏิบัติและสนับสนุนการดำเนินงานระหว่างกัน

- ให้มีการประเมินสถานการณ์ล่วงหน้าและนำข้อมูล ข่าวสาร มาวิเคราะห์และดำเนินกรรมวิธีด้านข่าวกรอง เพื่อป้องกันและลดผลกระทบอันเกิดจากสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น

- ให้มีการจัดระบบการสื่อสารและโทรคมนาคมทั้งระบบหลัก และระบบสำรองให้สามารถใช้การได้ในทุกสถานการณ์

- ให้มีหน่วยงาน ศูนย์กลาง จัดการด้านข่าวสาร เพื่อติดตามและให้ข้อมูลความรู้ความเข้าใจในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างถูกต้อง โดยประชาสัมพันธ์ให้แก่หน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือการดำเนินการตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

(๒) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ให้หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน องค์กรมหาชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมและสนับสนุนแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ และแผนป้องกันประเทศ โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

- ให้มีการจัดระบบการแจ้งเตือนภัย ระบบการอพยพประชาชน ระบบการกู้ภัย ระบบการให้ความช่วยเหลือ ระบบการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัย และระบบการจัดส่งความช่วยเหลือ และดำเนินการด้านต่างๆ แก่ผู้ประสบภัย

- ให้มีการส่งเสริมสนับสนุนในการสร้างจิตสำนึก และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยจัดให้มีหลักสูตรการเรียนการสอน การฝึกอบรม การรณรงค์ และการประชาสัมพันธ์ในสถานศึกษาและชุมชน เกี่ยวกับการแจ้งเตือนภัย การป้องกันภัย และแนวทางปฏิบัติเมื่อเกิดภัยในแต่ละกรณี

- ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมความพร้อมเพื่อการป้องกันภัย การบรรเทาภัย การระงับภัย และการฟื้นฟูภายหลังการเกิดสาธารณภัยด้านความมั่งคง และสถานการณ์ฉุกเฉิน

(๓) การจัดทำแผนงาน

ให้หน่วยงานจัดทำแผนรองรับในการป้องกันภัย การบรรเทาภัย การระงับภัย และการฟื้นฟูภายหลังการเกิดภัยจากสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคง และสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นให้ประสานสอดคล้องและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

- ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผน เพื่อรองรับการดำเนินการตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ตั้งแต่ในภาวะปกติ ให้ประสานสอดคล้อง และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

- ให้จังหวัดกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์เกี่ยวกับด้านการป้องกันภัยการบรรเทาภัย การระงับภัย และการฟื้นฟูภายหลังเกิดสาธารณภัย ภัยด้านความมั่นคงในยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

(๔) การบริหารจัดการ

ให้การบริหารจัดการตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

- ให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

- ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมกับ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อำนวยการบริหารจัดการการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

- ในกรณีการเตรียมพร้อมเพื่อเผชิญกับภัยอันเกิดจากสาธารณภัยให้ยึดถือแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติเป็นแผนหลักในการดำเนินการขั้นเตรียมการในภาวะปกติ ขั้นปฏิบัติการเมื่อเกิดเหตุ และขั้นการฟื้นฟูหลังเกิดเหตุ โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรรับผิดชอบหลัก ดำเนินการเตรียมพร้อมแห่งชาติ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดแผนตามแต่ละประเภทของภัยเพื่อรองรับแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ

- ในกรณีการเตรียมพร้อมเพื่อเผชิญกับภาวะของการสู้รบ และภาวะสงครามที่ฝ่ายทหารจำเป็นต้องควบคุมสถานการณ์ ให้ยึดถือแผนป้องกันประเทศเป็นแผนหลักในการดำเนินการ และแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติสนับสนุนการดำเนินการ โดยกระทรวงกลาโหมเป็นองค์กรรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

- ในกรณีเกิดภัยจากการก่อการร้ายให้ดำเนินการตามนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นองค์กรรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

- ให้มีระบบการบริหารนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติอย่างมีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และทันเหตุการณ์ โดยให้มีส่วนงานและผู้รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานทั้งในกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน

- ให้หน่วยงานและทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับการฝึกซ้อมแผนอย่างสม่ำเสมอทั้งภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการประสานและบูรณาการแผนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลักประสานการบูรณาการฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามห้วงเวลาที่เหมาะสม

- ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม ร่วมกันติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

- ให้มีการทบทวน ปรับปรุง หรือพัฒนานโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติตามห้วงเวลาที่เหมาะสม

- ให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

ทั้งนี้ ได้มีการกล่าวถึงนิยามที่เกี่ยวข้องกับแผนการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ดังนี้

การเตรียมพร้อมแห่งชาติ หมายความว่า การเตรียมการของชาติด้วยการวางแผน การรวบรวมสะสมทรัพยากรของชาติ และการจัดรูปงาน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อให้มีความพร้อมในกิจการสาขาที่จำเป็นตั้งแต่ในภาวะปกติ และให้สามารถดำเนินมาตรการใดๆ รวมทั้งการระดมสรรพกำลังของชาติ เพื่อเผชิญกับภาวะไม่ปกติในรูปต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถดำรงรักษาความปลอดภัย และความอยู่รอดของประชาชน รวมทั้งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้

การระดมสรรพกำลังของชาติ หมายความว่า การดำเนินการเพื่อที่จะเตรียมกิจการสาขาต่างๆ ของชาติ อันได้แก่ ทรัพยากร เศรษฐกิจ กำลังทหาร และขวัญของประชาชาติให้อยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะสนองความต้องการของชาติ รวมทั้งการระดมนำมาใช้ในโอกาสที่ชาติต้องทำสงครามหรือเผชิญกับภาวะไม่ปกติอื่นๆ

การระดมสรรพกำลังเต็มขนาด หมายถึง การระดมสรรพกำลัง ซึ่งมุ่งใช้ทรัพยากรส่วนใหญ่เพื่อทำให้ชาติปลอดภัย และจัดสรรทรัพยากรให้ประชาชนพลเมืองเท่าที่จำเป็นแก่การดำรงชีพ

การระดมสรรพกำลังบางส่วน หมายถึง การระดมสรรพกำลังซึ่งมีการขยายขีดความสามารถในการผลิต และการใช้บริการยังไม่ถึงระดับสูงสุด หรือด้วยการใช้อัตราการขยายขีดความสามารถที่ต่ำกว่าอัตราการขยายขีดความสามารถในการระดมสรรพกำลังเต็มขนาดหรือด้วยการใช้วิธีการทั้งสองผสมกัน

ลักษณะภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติ

ในแผนฯ ได้กำหนดลักษณะภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางการกำหนดสมมุติฐานการวางแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติไว้ในสาขาต่างๆ โดยแบ่งภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติ เป็น ๓ ลักษณะ คือ

ภัยคุกคามจากการกระทำของศัตรู ได้แบ่งออกเป็นขั้นๆ ตามความร้ายแรง ซึ่งทำให้ต้องมีการระดมสรรพกำลังของชาติขนาดต่างๆ ขั้นของภัยคุกคามจากการกระทำของศัตรูแบ่งออกเป็น ๓ ขั้น

๑) ภัยคุกคามขั้นที่ ๑ ได้แก่ ภัยอันเกิดจากภาวะที่ประเทศมีกบฏไส้ศึกนับตั้งแต่การแทรกซึม บ่อนทำลาย โฆษณาปลุกปั่น ระดม จัดตั้งและติดอาวุธประชาชนบางส่วน จนกระทั่งมีการปฏิบัติการแบบกองโจรขึ้นในพื้นที่ขนาดย่อมบางแห่งของประเทศ ภาวะดังกล่าวอาจทำให้ต้องดำเนินการขยายกำลังป้องกันประเทศเพียงบางส่วน ซึ่งไม่ถึงขั้นที่จะต้องระดมสรรพกำลังของชาติ

๒) ภัยคุกคามขั้นที่ ๒ ได้แก่ ภัยอันเกิดจากภาวการณ์กบฏไส้ศึกได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ฝ่ายผู้ก่อการร้ายยึดพื้นที่ขนาดใหญ่บางส่วน หรือหลายส่วนของประเทศไทยได้ และทำให้ระบบการปกครองและระบบการบริหารราชการในส่วนนั้นๆ ถูกตัดขาดจากส่วนกลาง กำลังของผู้ก่อการร้ายเข้มแข็งพอที่จะทำการรบตามแบบ การปราบปรามผู้ก่อการร้ายในพื้นที่ดังกล่าว

รวมทั้งพื้นที่ข้างเคียงของฝ่ายรัฐบาลต้องใช้กำลังทหารเป็นหลักและอยู่ในความอำนวยการของทหาร โดยสิ้นเชิง และทำให้ต้องมีการระดมสรรพกำลังของชาติบางส่วน

๓) ภัยคุกคามขั้น ๓ ได้แก่ ภัยอันเกิดจากภาวะที่ประเทศถูกรุกรานทางทหารโดยเปิดเผยจากนอกประเทศ ซึ่งประเทศไทยต้องทำการรบโดยลำพัง หรือมีพันธมิตรเข้าร่วมรบด้วยภาวะดังกล่าวทำให้ต้องมีการระดมสรรพกำลังเต็มขนาดเพื่อทำสงครามและต้องดำเนินการทุกสิ่งทุกอย่างภายใต้การอำนวยการและควบคุมเป็นส่วนรวม

ภัยคุกคามจากสาธารณภัย ได้แก่ ภัยอันเกิดจากสาธารณภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นบริเวณกว้างขวาง และติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน มีผลทำให้ทรัพย์สินบ้านเรือน พืชผลของประชาชนและของรัฐเสียหายเป็นจำนวนมาก ประชาชนไร้ที่อยู่อาศัยขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคจนไม่สามารถดำรงชีพและประกอบอาชีพตามปกติได้ การสื่อสารคมนาคมถูกตัดขาดรวมทั้งด้านสาธารณูปโภคติดขัดใช้การไม่ได้ ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนทุกข์ยากระส่ำระสายโดยทั่วไป จนถึงขั้นกระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่ ขวัญของประชาชน และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ทำให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามปกติ ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขหรือช่วยเหลือได้ เป็นเหตุให้เกิดภาวะไม่ปกติ และรัฐบาลต้องใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดและระดมสรรพกำลังทุกด้านเข้าช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนผู้ประสบภัย รวมทั้งการฟื้นฟูบูรณะสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้กลับคืนสภาพปกติ

สาระสำคัญของแผนฯ

แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ มีสาระสำคัญกล่าวถึงการเตรียมการเพื่อรวบรวมสะสมทรัพยากรของชาติและการจัดรูปงาน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่างๆเพื่อให้มีความพร้อมในกิจการสาขาที่จำเป็น ตั้งแต่ในภาวะปกติและให้สามารถดำเนินมาตรการใดๆ รวมทั้งการระดมสรรพกำลังของชาติเมื่อเผชิญกับภาวะไม่ปกติในรูปต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถดำรงรักษาความอยู่รอดปลอดภัยของประชาชน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รวมทั้งสามารถสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหารในแนวหน้าได้ แผนเตรียมพร้อมฯ นี้จะเป็นหลักที่จะกำหนด วัตถุประสงค์ นโยบาย ลักษณะภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติ ขอบเขตการเตรียมพร้อมด้านต่างๆ และการมอบหมายภารกิจให้ส่วนราชการต่างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนรายละเอียดและปฏิบัติเมื่อได้รับคำสั่งจากรัฐบาล

โดยสรุป นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติในการบริหารจัดการสาธารณภัย ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าในปีพ.ศ. ๒๕๑๗ – ๒๕๓๕ ในส่วนงานการเตรียมพร้อมในอดีตประเทศไทยประสบปัญหาเรื่องชายแดนและการจัดสรรทรัพยากรรัฐบาลจึงมีการกำหนดแผนการเตรียมพร้อมโดยเน้นการระดมทรัพยากรเพื่อรองรับผลกระทบจากชายแดน รวมทั้งในปีพ.ศ. ๒๕๓๕ เริ่มมีการขยายแผนการเตรียมพร้อมให้รวมถึงการป้องกันภัยพลเรือน จนเมื่อในปีพ.ศ. ๒๕๔๘ – ปัจจุบันสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้ปรับแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติให้เป็น

นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ โดยแบ่งภัยคุกคามออกเป็น ๓ มิติ คือ ภัยสาธารณะ ภัยการสู้รบ ภัยการก่อการร้าย ซึ่งในการบริการวิกฤตการณ์ในทุกครั้งที่ผ่านมาไม่ว่าในประเทศใดย่อมมีข้อจำกัดมากมาย สมช. จึงได้มีการฝึกซ้อมการเตรียมพร้อมภายใต้แผนการเตรียมพร้อมแห่งชาติมาโดยตลอด โดยในการฝึกที่ผ่านมา (C-MEX 11) เป็นการฝึกโดยอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะใช้ในการเผชิญกับวิกฤติ โดยมีแผนการเตรียมความพร้อมแห่งชาติเป็นกรอบ แนวคิด และทิศทางให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่างราบรื่น นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำแผนฟื้นฟู ซึ่งนำไปสู่การจัดทำแผนรองรับสาธารณภัย ๑๗ ด้าน โดยในแต่ละด้านจะถูกมอบหมายให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามแผน

อย่างไรก็ดี เนื่องจาก สมช. เป็นหน่วยงานในระดับนโยบาย ฉะนั้น ในการขับเคลื่อนจึงทำได้โดยการกำหนดทิศทางและสร้างกรอบให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีการฝึกซ้อมภายใต้กฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ โดยที่ผ่านมามีการฝึกเพื่อรับมือกับภัยหลายด้าน เช่น วินาศกรรม แผ่นดินถล่ม วาตภัย อุทกภัย และภัยจากสารเคมี เป็นต้น แต่การฝึกดังกล่าวเป็นการฝึกในพื้นที่จำกัดเพียง ๒ - ๓ จังหวัด จึงไม่สามารถรับมือกับภัยที่เกิดขึ้นเป็นบริเวณกว้างเช่นอุทกภัยในครั้งนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในการเผชิญกับสาธารณภัยแม้ว่า สมช. จะได้มีการจัดทำแผนการเตรียมพร้อมแห่งชาติไว้ แต่รัฐบาลในแต่ละสมัยอาจจะใช้หรือไม่ใช้แผนดังกล่าวก็ได้ จึงทำให้การแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐบาลไม่เป็นไปตามแผน และขาดการบูรณาการอย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังทำให้บทบาทของ สมช. ในการนำเสนอแผนฯ ถูกลดทอนความสำคัญลงไปด้วย

<u>ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

๑) การเตรียมพร้อมเกิดขึ้นตามสถานการณ์ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๙ ขณะนั้นเกิดภัยคุกคามจากต่างประเทศทางด้านการทหารและภายในประเทศเริ่มมีปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีการเตรียมการเพื่อเข้าสู่ภาวะสงครามสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปศึกษาดูงานที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และนำมาจัดทำแผนแห่งชาติเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ และมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าน่าจะมีพระราชบัญญัติความมั่นคงแห่งชาติให้อำนาจจัดทำแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองไม่เอื้ออำนวย ทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณา ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้น จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ ปัญหาพื้นฐานของแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ เน้นเรื่องภัยคุกคามด้านการทหารเป็นหลัก ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ มีการปรับปรุง และมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ เช่น ฝ่ายพลเรือนมีการยกระดับของการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเป็นพระราชบัญญัติฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ ขณะนี้เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ ปัญหาการเตรียมพร้อมแห่งชาติจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติต้องเป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่ เกิดขึ้นในลักษณะยาวนานทั้งมีความทุกข์ยากจากประชาชนเป็นวิกฤติของชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ เปลี่ยนจากแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นนโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติ ซึ่งนโยบายจะมีความหมายกว้างกว่าและอาจกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ขึ้นมารองรับได้มากกว่า

๒) นโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติ เป็นเรื่องของความตื่นตัวของสายงานความมั่นคง เนื่องจากประเทศไทยอาจเกิดวิกฤติต่างๆ ขึ้นมาได้ เช่น ถ้าเกิดวิกฤตด้านการทหารกระทรวงกลาโหมจะเป็นเจ้าภาพหลัก ถ้าเกิดวิกฤตภัยด้านพลเรือน ฝ่ายพลเรือนจะต้องเข้ามาดำเนินการ เป็นต้น ทั้งนี้ ทรัพยากรอาจมีอยู่อย่างจำกัด จึงมีการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรไว้รองรับวิกฤต มีการเตรียมพร้อมอพยพประชาชน แต่ในปัจจุบันที่เกิดอุทกภัยขึ้นแล้วแผนเตรียมพร้อมไม่ถูกนำมาใช้ อาจเกิดจากการที่ประเทศไทยไม่มีปัญหาภัยพิบัติมาเป็นเวลานาน ทำให้ไม่มีการเตรียมพร้อมฝึกซ้อม และแม้มีภัยแต่ไม่เห็นถึงความสำคัญของแผน ทำให้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นมาการดำเนินการของภาครัฐไม่เป็นไปตามแผนที่เขียนไว้ แต่จะดำเนินการแบบฉับพลันทันทีนึกอะไรได้ก็ทำไปไม่เป็นระบบ

สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานเชิงนโยบายไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อการขับเคลื่อนแผนต่างๆ โดยตรง เห็นว่าหน่วยงานทราบถึงปัญหาภัยพิบัติเป็นอย่างดีและเห็นว่าการเตรียมพร้อมเป็นหัวใจของการทำงาน เช่น กองทัพบก เมื่อยามไม่มีศึกสงครามก็จะทำการฝึกซ้อมเตรียมพร้อมไว้ แต่หน่วยงานของฝ่ายพลเรือนจะไม่มีการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมพร้อม สำหรับการเตรียมพร้อมจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วย อีกทั้งต้องมีการบูรณาการเป็นอย่างดีปัญหาจะได้ไม่เกิดขึ้น

ระบบที่ประเทศไทยเตรียมไว้เพื่อรับกับภัยพิบัติขนาดใหญ่เห็นว่าระบบที่เตรียมไว้แต่ไม่ได้รับการใส่ใจ ซึ่งจะรับกับภัยพิบัติไม่ไหว แผนเตรียมพร้อมต่างๆ เช่น เรื่องอาหารจะมีแผนอยู่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พลังงานจะมีแผนอยู่ที่กระทรวงพลังงานโดย สมช. ไม่มีอำนาจขับเคลื่อนแผนของหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการได้เพียงแค่ประสานความร่วมมือ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีหน่วยงานหลักเพื่ออำนวยการอย่างเป็นระบบ เช่น กระทรวงมหาดไทยโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำหน้าที่ฝึกซ้อม เตรียมการ จัดสรรพกำลัง วางแผนด้านสาธารณสุข ด้านอาหาร เป็นต้น ปัญหาอุทกภัยในปัจจุบันเห็นว่ากระทรวงสาธารณสุขมีแผนงานดำเนินการอย่างเป็นระบบพอสมควร วิกฤตการณ์น้ำท่วมในปัจจุบันเข้านิยามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว ซึ่งเป็นภัยพิบัติในลักษณะที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศเหมือนเป็นการทำสงครามแต่เป็นสงครามด้านอุทกภัย

๓ค- ๒ ความเป็นไปได้ในการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาปรับใช้ในการบริหารสถานการณ์อุทกภัย[๒๔]

ข้อมูลที่ได้รับ

อุทกภัยปี ๒๕๕๔ เกิดจากสาธารณภัยโดยตรง ซึ่งในการเผชิญกับวิกฤตการณ์ดังกล่าวจะต้องมีการบูรณาการจากทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งต้องมีการสำรวจเพื่อเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย ดังนั้น การที่จะนำพระราชกำหนดฯ มาใช้จึงต้องพิจารณาให้รอบคอบว่ามีความจำเป็นหรือไม่ เพียงใด เนื่องจากพระราชกำหนดฯ มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่พอสมควร เช่น การจับกุมคุมขัง การกำหนดเวลาเข้าออกเคหสถาน จึงอาจจะส่งผลดีต่อกรณีที่ต้องการการควบคุมกำกับให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยมากกว่าการช่วยเหลือเยียวยาดังเช่นกรณีการเกิดอุทกภัย

กฎหมายฉบับนี้จะพบว่ามีหลายส่วนที่ออกแบบมาสำหรับรับมือพิบัติภัยสาธารณะซึ่งน่ารวมถึงภัยธรรมชาติอุทกภัยใหญ่ปี ๒๕๕๔ ซึ่งในมาตรา ๔ ในพระราชกำหนดฯ นิยามคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ว่าหมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องปัดหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง และในมาตรา ๖ กำหนดให้มี "คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน" คอยตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีนั้น มี "อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย" ร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วยนอกเหนือจากกระทรวงด้านความมั่นคงและผู้บัญชาการเหล่าทัพทุกเหล่าทัพ

ประโยชน์ของพระราชกำหนดฯ เห็นว่าเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันคืออำนาจตามมาตรา ๕ ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชนได้ โดยนายกรัฐมนตรีสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือบางท้องที่โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (ครม.) หรือจะประกาศไปก่อน

---

[๒๔] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๔ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

แล้วค่อยขอความเห็นชอบจาก ครม.ภายใน ๓ วัน และเมื่อผลของการประกาศจะทำให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับ บัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชนจะถูกโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวเพื่อให้การสั่งการและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามมาตรา ๗

อย่างไรก็ตาม ในพระราชกำหนดฯ ยังมีเนื้อหาบางมาตราที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างมากจนความรู้สึกนึกคิดของประชาชนที่เคยอยู่ใต้บังคับของพระราชกำหนดฯ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการชุมนุมทางการเมืองที่ผ่านมา คือ อำนาจตามมาตรา ๙ และ มาตรา ๑๑ เช่น มาตรการเคอร์ฟิว ห้ามชุมนุมมั่วสุม ห้ามเสนอข่าว และอำนาจจับกุมและควบคุมตัวโดยไม่ต้องขอหมายจากศาล โดยบางอำนาจสามารถใช้ได้เฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้ายเท่านั้น แต่เช่นเดียวกันบางอำนาจมีประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาภัยพิบัติและสถานการณ์อุทกภัยปี ๒๕๕๔ เช่น ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม ห้ามใช้อาคารหรือให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดตามมาตรา ๙ (๔), (๕), (๖) ซึ่งประโยชน์ของการประกาศใช้พระราชกำหนดฯ คือ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารสามารถบูรณาการทั้งกำลังคนและงบประมาณจากหน่วยราชการทุกหน่วยได้เพื่อการแก้ไขปัญหาอย่างมีเอกภาพและจะยิ่งมีประโยชน์มากขึ้นในการระงับยับยั้งการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ อย่างทันท่วงที แต่ในส่วนที่เป็นข้อเสีย คือ กระทบกับภาพลักษณ์ของประเทศและส่งผลทางจิตวิทยาต่อการลงทุนจากต่างชาติ ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรเพิ่มเติมเพื่อสนองตอบต่อสถานการณ์อย่างเหมาะสมตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดฯ อาจจะยังไม่มีความจำเป็นในกรณีการเกิดอุทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งต่อไปอาจมีการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรได้ตามสถานการณ์และความจำเป็น แต่อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าในต่างประเทศก็มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นเดียวกันเมื่อเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีพายุเฮอร์ริเคนแคทรีนาถล่มรัฐนิวออลีนส์และบริเวณชายฝั่งเม็กซิโกอย่างรุนแรงในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ และกรณีล่าสุดประธานาธิบดีบารัค โอบามา ได้ประกาศให้รัฐหลุยเซียน่าอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินเนื่องจากพายุโซนร้อนไอแซคพัดเข้าสู่รัฐหลุยเซียนา เป็นต้น

<u>ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

วิกฤตสถานการณ์อุทกภัยปี ๒๕๕๔ ประเทศไทยมีนโยบายการเตรียมพร้อมที่ได้ถูกจัดทำไว้แล้วเพียงแต่ข้าราชการประจำอาจไม่ได้นำเสนอรัฐบาลเพื่อนำมาใช้เมื่อเกิดกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือฝ่ายการเมืองอาจไม่เห็นความสำคัญของแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ และเมื่อเกิดเหตุการณ์จริงรัฐบาลไม่กล้าที่จะประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ เนื่องจากเกรงว่าต่างประเทศจะตื่นตระหนก หากรัฐบาลนำกฎหมายดังกล่าว

มาบังคับใช้จะเป็นผลดีเพราะจะเป็นการป้องกันการโจรกรรมในรูปแบบต่างๆ ได้ระดับหนึ่งและห้ามมิให้ประชาชนบางกลุ่มเข้ารื้อทำลายคันกั้นน้ำที่ทางเจ้าหน้าที่ได้ทำไว้ รวมถึงอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชน การแก้ไขวิกฤตอุทกภัยครั้งนี้รัฐบาลยังขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานไม่มีแผนการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับกับวิกฤตปัญหาต่อไปที่จะตามมาภายหลังน้ำท่วม คือ โรคระบาดที่อาจจะมีความรุนแรงหากรัฐบาลไม่มีการเตรียมการที่ดีพอ ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญจะตั้งข้อสังเกตต่อวุฒิสภา เรื่องการจัดตั้งหน่วยงานการบริหารจัดการด้านความมั่นคงให้เป็นรูปธรรมเพื่อจัดการเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงรูปแบบต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

๓ค-๓ การนำพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาปรับใช้ในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย[๒๕]

การศึกษาถึงกระบวนการในการบริหารจัดการงานความมั่นคงในมิติใหม่ โดยเฉพาะการบริหารจัดการงานความมั่นคงในวิกฤตการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น ในเรื่องการบริหารจัดการสถานการณ์และวิกฤตการณ์ รูปแบบขององค์กรการให้ความช่วยเหลือ รวมถึงการแจ้งเตือนและให้ความรู้เรื่องความปลอดภัยแก่ประชาชนว่าควรเป็นอย่างไร กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีแผนการเตรียมพร้อมแห่งชาติไว้หรือไม่ เนื่องจากวิกฤตการณ์อุทกภัยในครั้งนี้ถือว่าเป็นความมั่นคงของรัฐ ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และการศึกษาแนวทางหรือเสนอแนะแนวทางแก้ไข หรือวางระบบป้องกันเพื่อป้องกันและแก้ไขสถานการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อมูลที่ได้รับ

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ถอดบทเรียนจากเหตุการณ์อุทกภัยที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดนครราชสีมา เมื่อต้นปี ๒๕๕๔ ที่ผ่านมา และได้มีประชาชนหลายภาคส่วนมาร่วมให้ข้อคิดเห็นในการศึกษาวิจัย ซึ่งเหตุการณ์อุทกภัยในครั้งนั้นมีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบครอบคลุมถึง ๗๔ จังหวัด และที่สำคัญมีผู้เสียชีวิต จำนวน ๒๕๘ คน โดยกรมป้องกันฯ ได้ส่งนักวิจัยไปศึกษาถึงสาเหตุการเสียชีวิตพบว่าร้อยละ ๗๔ เป็นเพศชายมีอายุระหว่าง ๓๕-๕๐ ปี และร้อยละ ๒๔ เป็นเพศหญิง อายุระหว่าง ๕-๑๒ ปี สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการจมน้ำมีจำนวนร้อยละ ๘๕ และถูกกระแสไฟฟ้าช็อตเสียชีวิตร้อยละ ๑๔

เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ประเทศไทยประสบอุทกภัยครั้งใหญ่ในรอบ ๑๐๐ ปี มียอดผู้เสียชีวิตจำนวน ๖๑๕ คน ในพื้นที่ ๖๓ จังหวัด และกรุงเทพมหานคร โดยมีหมู่บ้านได้รับผลกระทบทั้งหมดประมาณ ๔๓,๐๐๐ หมู่บ้าน กรุงเทพมหานครได้รับผลกระทบ ๒๓ เขต ซึ่งในอนาคตประเทศไทยต้องจัดเตรียมงบประมาณในการป้องกันอุทกภัยที่จะเกิดขึ้น

---

[๒๕] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

ในด้านมูลค่าความเสียหาย ในปีนี้สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประมาณการมูลค่าความเสียหายไว้ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นด้านอุตสาหกรรม ๓๖๐,๐๐๐ ล้านบาท ด้านเกษตรกรรม ๔๔,๐๐๐ ล้านบาท ด้านการท่องเที่ยว ๒๓,๘๐๐ ล้านบาท ด้านการค้าและการลงทุน ๖๖,๐๐๐ ล้านบาท และด้านโครงสร้างพื้นฐาน ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ส่งผลให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ลดลงจาก ๓.๘๗ เหลือ ๑.๕ ลดลง ๒.๓

บทเรียนเมื่อต้นปี ๒๕๕๔ พบว่าลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเมืองไม่มีการปฏิบัติตามผังเมืองที่วางไว้จึงเกิดปัญหาตามมาและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศ ประการต่อมาคือ ประชาชนไม่คาดคิดว่าฝนจะตกหนักและไม่ตรงฤดูกาล ซึ่งจะเหมือนกับอุทกภัยที่เกิดอยู่ในขณะนี้ และไม่คาดคิดว่าจะเกิดขึ้นในลักษณะรวดเร็ว ที่สำคัญไม่ทราบข้อมูลล่วงหน้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้ไม่มีการเตรียมตัว จึงเกิดความเสียหายอย่างมากมาย สิ่งที่เป็นปัญหาและอุปสรรค คือ มีสิ่งปลูกสร้างขวางทางน้ำจำนวนมาก ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ต้องมีการแก้ไขในอนาคตอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ประชาชนได้สะท้อนความเห็นและแนวทางในการศึกษาวิจัยโดยมีข้อเสนอว่าการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยบทลงโทษไม่เข้มงวดการบังคับใช้จึงไม่เป็นผล ในอนาคตควรสร้างจิตสำนึกประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับทราบปัญหาและมีส่วนร่วมในการแก้ไขและร่วมฝึกซ้อมแผนการเตรียมพร้อม เพื่อรองรับภัยพิบัติด้านต่างๆ อย่างไม่ประมาท

ในส่วนภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการป้องกันสถานที่สำคัญ เช่น โรงพยาบาล ศูนย์บัญชาการต่าง ๆ รวมทั้งจัดทำระบบแก้มลิงเพื่อผันน้ำให้มากขึ้น และควรปรับปรุงระบบการแจ้งเตือนภัยให้ถึงประชาชนอย่างถูกต้องรวดเร็ว ทั้งนี้ ควรจัดระบบปรับแผนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสถานการณ์เสียใหม่ รวมทั้งควรจัดเตรียมอุปกรณ์และทรัพยากรรองรับกับภัยใหญ่ๆ ที่จะเกิดขึ้นอีก เช่น รถยกสูง เรือ เตรียมศูนย์พักพิงโดยมีระบบสาธารณูปโภคให้ครบถ้วนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย ในขณะนี้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดทำคู่มือบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว อยู่ระหว่างให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและจะดำเนินการจัดพิมพ์เพื่อแจกจ่ายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวปฏิบัติต่อไป ซึ่งศูนย์พักพิงดังกล่าวกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการดูแล ส่วนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเข้าไปช่วยบริหารจัดการโดยการจัดกิจกรรมและอบรมอาชีพให้แก่ผู้ที่เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงเพื่อสร้างอาชีพและรายได้

โดยที่ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ เป็นการบูรณาการการทำงานของหลายหน่วยงาน รวมทั้ง ยังเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ สิ่งที่สำคัญจะต้องมีการนำพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาเป็นกรอบแนวทางและกลไกในการบริหารงานอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้ ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจะแบ่งระดับความรุนแรงเป็น ๔ ระดับ คือ ระดับที่หนึ่งผู้รับผิดชอบ คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี หรือ

นายอำเภอจะมีอำนาจสั่งการ ระดับที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งการ ระดับที่สามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้สั่งการ ระดับที่สี่ คือ ภัยที่มีความรุนแรงอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้สั่งการ จะเห็นว่าการทำงานทุกภาคส่วนจะมีการบูรณาการร่วมกัน เพื่อให้การอำนวยการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด อีกทั้ง มีการเปิดโอกาสให้ต่างประเทศเข้ามาช่วยเหลืออีกทางหนึ่ง

จังหวัดต่างๆ รวมทั้งกรุงเทพมหานครต้องจัดทำแผนรองรับสำหรับภัยพิบัติ ขั้นตอนการดำเนินงาน งบประมาณ มีการฝึกซ้อมการป้องกันภัยปีละ ๒ ครั้ง สำหรับอุทกภัยในครั้งนี้เกิดขึ้นเร็วและมีปริมาณน้ำจำนวนมาก จึงเกินศักยภาพของทรัพยากรที่มีอยู่

รูปแบบความสำเร็จการบริหารจัดการน้ำในแต่ละพื้นที่จะมีความแตกต่างกันตามสภาพท้องถิ่น โดยที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีได้ยกตัวอย่างการบริหารจัดการน้ำของอำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก หรือที่จังหวัดอุดรธานีมาให้พื้นที่ใกล้เคียงเรียนรู้รูปแบบการแก้ปัญหา

ในสถานการณ์อุทกภัยปี ๒๕๕๔ ฝ่ายกฎหมายของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มีการนำเสนอข้อมูลข้อดีข้อเสียของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ ให้แก่คณะทำงานของนายกรัฐมนตรีทราบ

สำหรับบริบทของการแก้ไขปัญหาอุทกภัยปี ๒๕๕๔ ระยะแรกรัฐบาลได้ปรับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาดำเนินการ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จึงได้นำพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาดำเนินการซึ่งจะมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานมากกว่าอีกทั้งมีสภาพบังคับกับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อำนวยการในแต่ละระดับ

ในส่วนของความเชื่อมโยงกับนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ การปฏิบัติจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งตามแผนนี้ มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการ นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ จะครอบคลุมภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์และภัยธรรมชาติครอบคลุม ๔ กลุ่ม หน่วยงานต่างๆ จะต้องทำแผนรองรับร่วมกัน ซึ่งจะมีการเชื่อมโยงกับแผน ๑๗ ด้าน ตามนโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประกอบด้วย

- ด้านการแจ้งเตือนภัยและการเฝ้าระวัง
- ด้านน้ำ
- ด้านการต่างประเทศ
- ด้านการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลและนิติวิทยาศาสตร์
- ด้านคมนาคม
- ด้านฐานข้อมูลและสารสนเทศ
- ด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน
- ด้านการศึกษา

- ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ
- ด้านการแพทย์และสาธารณสุข
- ด้านการสื่อสาร
- ด้านการประชาสัมพันธ์และการข่าวสาร
- ด้านการบริจาค
- ด้านการเกษตร
- ด้านการฟื้นฟู
- ด้านนิวเคลียร์รังสี
- ด้านความมั่นคง

ซึ่งแผนทั้ง ๑๗ ด้านดังกล่าวจะถูกมอบหมายให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการวิกฤตการณ์ รวมทั้งปัจจุบันแผน ๑๗ ด้านจะมีกรอบการกำหนดแผนไว้ทั้งในเรื่องของการประเมินสถานการณ์ การประเมินภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้น การประเมินกฎระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่ และการประเมินการกำหนดแนวทางปฏิบัติเมื่อเกิดวิกฤต โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารภัยเป็นผู้อำนวยการ

แต่อย่างไรก็ดี กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานในระดับกรมภายใต้กระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่มีภารกิจเป็นการเตรียมการป้องกันภัยในระดับชาติ ทำให้ประสบปัญหาการขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ควรได้รับความร่วมมือจาก สมช. ในการที่จะผลักดันให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในการเป็นหน่วยงานที่แยกออกมาจากกระทรวงมหาดไทยโดยอาจจะเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีความคล่องตัวในการทำงานมากยิ่งขึ้น

<u>ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ</u>

๑) การที่ประชาชนรื้อแนวคันกั้นน้ำในบางแห่งแล้วศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแจ้งว่ามีความคิดที่จะรื้อแนวคันกั้นน้ำอยู่พอดีนั้น เป็นการให้ข้อมูลที่ไม่มีเหตุผลรองรับในเรื่องดังกล่าว ประชาชนย่อมมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่งกล่าวคือ ประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลจากหน่วยราชการ ในการทำโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตเกี่ยวกับชุมชน ซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความเห็นต่อการกระทำของหน่วยงานราชการและปกป้องสุขภาพอนามัยของเขาเหล่านั้น แต่รัฐบาลไม่ได้สื่อสารให้ประชาชนได้ทราบถึงข้อมูลข่าวสารเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ประชาชนจึงต้องออกมาแก้ไขปัญหาด้วยตนเองและเกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันเองและประชาชนกับรัฐบาลอันเนื่องมาจากการบริหารงานของรัฐบาลอันจะเป็นประเด็นนำไปสู่การฟ้องร้องตามมา

จากแผนที่ของกรมชลประทานที่แสดงการไหลของน้ำตั้งแต่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี บางบัวทอง คลองมหาสวัสดิ์ คลองภาษีเจริญ ถ้าดำเนินการให้เป็นขั้นบันไดจะเป็นหลักการเฉลี่ยความลำบาก ประชาชนส่วนหนึ่งจะไม่รู้สึกว่าถูกละเมิด

การดำเนินงานของ ศปภ. เชื่อว่าเป็นความจริงที่ทำงานหนัก แต่ขาดระบบที่ดี มีการใช้ข้อมูลอย่างสับสนขาดความชัดเจนในกระบวนการสื่อสารที่มีเอกภาพตามหลักการบริหารในเวลาเมื่อยามเกิดวิกฤต

ในด้านการบริหารจัดการศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยน้ำท่วมจังหวัดชลบุรีมีระบบการบริหารจัดการที่ดีในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย กล่าวคือ มีการลงทะเบียนรับเข้าและส่งกลับ จัดหางานให้ทำ ฝึกอาชีพ พาไปท่องเที่ยว มีห้องเรียนสำหรับเด็กเล็ก แพทย์ประจำศูนย์ มีโทรทัศน์ให้ชม ดูแลอย่างครบวงจร เป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ในอนาคตต้องมีการฝึกซ้อมการอพยพให้กับประชาชนตั้งแต่ระดับเด็กเล็กจนถึงประชาชนโดยทั่วไปเพื่อเตรียมพร้อมรองรับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐบาลหรือกรุงเทพมหานครประกาศอพยพประชาชนแล้วผู้ที่ฝ่าฝืนจะมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อำนวยการ แต่ในสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นการใช้กฎหมายอาจไม่เหมาะสม รัฐบาลควรใช้หลักยืดหยุ่นกับประชาชน และอธิบายให้เข้าใจถึงการที่จะไม่อพยพจะทำให้การช่วยเหลือยากลำบากยิ่งขึ้น เพราะมีผู้ประสบภัยจำนวนมากที่ต้องดูแล

๒) อุทกภัยครั้งนี้มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๖๐๐ คนเศษ โดยมีผู้เสียชีวิตจากไฟฟ้าสาธารณะดูดมากกว่า ๑๐๐ คน ถือได้ว่าเป็นประเด็นใหญ่ ดังนั้น เห็นว่าการแก้ไขปัญหาส่วนหนึ่ง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและนครหลวงน่าจะมีการปฏิบัติงานเชิงรุกมากกว่าปัจจุบัน คือ เมื่อน้ำท่วมต้องมีการเร่งเข้าไปดำเนินการตัดกระแสไฟทางสาธารณะอย่างทันท่วงทีเพื่อป้องกันชีวิตของประชาชนเป็นอันดับแรก

ปัญหาอุทกภัยในครั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้มีข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลเพื่อเร่งแก้ปัญหาให้กับประชาชนแต่รัฐบาลไม่นำไปปฏิบัติเลยทั้งๆที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างมาก การแก้ปัญหาในการบริหารจัดการ รัฐบาลควรจะต้องรับฟังข้อคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ บ้าง เนื่องจากปัญหานั้นอาจมีมุมมองจากภาคส่วนต่างๆ ที่ดีและมีประโยชน์ ที่รัฐบาลเองอาจมองไม่เห็น

การแก้ปัญหาภายหลังน้ำลดแล้ว รัฐบาลให้ความสำคัญกับนักลงทุนมากกว่าประชาชนซึ่งอาจไม่เป็นธรรมเพราะประชาชนเป็นเจ้าของประเทศน่าจะได้รับการดูแลให้มากกว่าส่วนอื่นๆ อีกทั้งมาตรการช่วยเหลือประชาชนควรจะต้องมีกระบวนการด้านเอกสารไม่ยุ่งยากและซับซ้อนเพราะประชาชนส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในครั้งนี้ ดังนั้น ควรลดขั้นตอนในการดำเนินงานให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และสะดวกแก่ประชาชน

การแก้ปัญหาของรัฐบาลอาจยังไม่มีแผนให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างชัดเจน เป็นการแก้ไขเป็นจุดๆ ไม่มีการบูรณาการการช่วยเหลือให้เป็นเอกภาพ และไม่มีการปรับแผนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่จัดสรรไม่สอดคล้องกับปัญหา

๓) สถานการณ์อุทกภัยในปัจจุบันกองทัพไทยทำหน้าที่อำนวยความสะดวกด้านการขนส่งการอพยพประชาชน ฟื้นฟูตามแผน ไม่มีส่วนในการตัดสินใจสั่งการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยมีโครงสร้างอำนาจไม่เด่นชัด เนื่องจากการมอบอำนาจไม่ชัดเจนของผู้เกี่ยวข้อง ในศูนย์ฯ มีผู้มีความรู้ความสามารถหลายท่าน แต่ขาดการบูรณาการทำให้การประเมินสถานการณ์น้ำ ข้อมูลการข่าว และยุทธวิธีผิดพลาด รวมถึงไม่มีการประเมินผลกระทบต่อประชาชน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการช่วยเหลือหรือการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

โดยสรุป การบริหารจัดการอุทกภัยปี ๒๕๕๔ ยังมีปัญหาในเรื่องของการขาดการบูรณาการ จึงจำเป็นต้องมีการถอดบทเรียนเพื่อเตรียมความพร้อมในการเผชิญกับสาธารณภัยอันอาจเกิดขึ้นในอนาคต แม้คณะรัฐมนตรีได้นำพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ มาใช้ในการป้องกันและบรรเทาสถานการณ์อุทกภัยปี ๒๕๕๔ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ที่เกิดอุทกภัย ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติที่เอื้อต่อการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยได้เป็นอย่างดี โดยในมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งการผู้บังคับบัญชา ผู้อำนวยการหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้

ดังนั้น เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างที่ที่สามารถนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยจะมีข้อดีและข้อเสียน ดังนี้

<u>๑) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑</u>

(๑) นายกรัฐมนตรีต้องประกาศคำสั่งว่าสถานการณ์เป็นภัยพิบัติอย่างร้ายแรงจึงจะมีอำนาจสั่งการได้ ทั้งราชการส่วนกลาง หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรุงเทพมหานคร

(๒) ความผิดพลาดที่เกิดจากการสั่งการของนายกฯ คือ ไม่สามารถสั่งการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้โดยตรง

(๓) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย คือ การสั่งการให้หน่วยงานต่างๆ เข้าช่วยงาน ไม่มีกฎหมายรองรับในเรื่องการบูรณาการทรัพยากร จึงไม่สามารถบูรณาการการทำงานได้

๒) พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

(๑) รัฐบาลควรประกาศใช้ พระราชกำหนดฯ ในการแก้ไขภัยพิบัติน้ำท่วม ปี พ.ศ.๒๕๕๔ เนื่องจากมีกฎหมายคุ้มครองให้นายกฯ สั่งการได้คนเดียว มีความเด็ดขาดในการสั่งการได้มากกว่า

(๒) นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้หน่วยงานทหารหรือหน่วยงานอื่นไปดำเนินการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง/อาญา/วินัย

๓) การฟ้องร้องกรณีน้ำท่วม : หน่วยงานที่อาจถูกฟ้อง

(๑) รัฐบาล

(๒) ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย

(๓) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๔) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

(๕) กรุงเทพมหานคร

(๖) กรมชลประทาน

(๗) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ

๔) ประเด็นการฟ้องร้อง

(๑) กรณีความเสียหายทางปกครอง

(๒) กรณีประมาทเลินเล่อ

(๓) กรณีไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ควรปฏิบัติ

(๔) กรณีความเสียโอกาส อาทิ ทำให้ผู้มีรายได้แต่ต้องเสียโอกาสทางรายได้

(๕) กรณีความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ฟ้องร้องได้ ๓ ช่องทาง คือ ศาลปกครอง ศาลแพ่ง และศาลอาญา

๕) ผู้รับผิดชอบความเสียหาย

(๑) การฟ้องคดีปกครอง กรณีฟ้ององค์กรของรัฐ ค่าเสียหายที่นำมาจ่ายมาจากงบประมาณของรัฐที่ได้จากการเก็บภาษีจากประชาชน และรัฐสามารถฟ้องกรณีการรับผิดทางละเมิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(๒) การฟ้องในคดีแพ่งและอาญา มุ่งที่ตัวบุคคล เช่น นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่รัฐ ฯลฯ เงินชดเชยจะมาจากเงินส่วนตัวของแต่ละคน ในคดีอาญาอาจมีโทษจำคุกด้วย

๖) การจ่ายค่าชดเชย

ตัวแทนของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วม สามารถยื่นฟ้องรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๓) ในข้อหาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหาย เพื่อให้ศาลมีคำสั่งจ่ายค่าชดเชยความเสียหายตามความเป็นจริง ไม่ใช่จ่ายแค่ครอบครัวละ ๕,๐๐๐ บาท

๓ค-๔ การบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ของรัฐบาล[๒๖]

สืบเนื่องจากสถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่เกิดขึ้นมีความร้ายแรงและได้กระจายไปในหลายจังหวัด รัฐบาลจึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๙๓/๒๕๕๔ เพื่อจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ขึ้น โดยในการดำเนินการรัฐบาลได้ใช้มาตรการทุกด้านที่มีอยู่เข้ามาบริหารจัดการแก้ไขปัญหาทั้งในพื้นที่ที่พักอาศัยของประชาชน พื้นที่เพาะปลูกพืชผลการเกษตร และพื้นที่เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในเขตเมือง โดยมีการเร่งดำเนินการ ดังนี้

๑) เร่งผลักดันน้ำลงสู่ทะเลให้เร็วที่สุด โดยให้มีการระบายน้ำออกสู่ทะเลในทุกช่องทาง โดยความร่วมมือกับกองทัพเรือและภาคเอกชนรวมทั้งกรุงเทพมหานคร เร่งระบายน้ำผันลงสู่ทะเลผ่านอุโมงค์ระบายน้ำของกรุงเทพมหานครและคูคลองทุกแห่ง ตลอด ๒๔ ชั่วโมง และได้กำหนดมาตรการป้องกันและหาแนวทางการช่วยเหลือผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชนในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลควบคู่กันไปด้วย

๒) ระดมความช่วยเหลือเบื้องต้นในการให้ประชาชนสามารถดำรงชีพอยู่ได้ในภาวะวิกฤตด้วยการจัดหาอาหาร น้ำดื่ม และอุปกรณ์ในการดำรงชีพที่จำเป็นต่างๆ

๓) ระดมสรรพกำลังข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และประชาชน เข้าช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาให้กับผู้ประสบภัย ตลอดจนการรณรงค์ให้ผู้ที่มีจิตศรัทธาบริจาคทรัพย์และสิ่งของให้การช่วยเหลือและการจัดให้มีการป้องกันพื้นที่ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากอุทกภัย

จากการติดตามสถานการณ์ภัยน้ำท่วมที่เกิดขึ้น พบว่ามีปริมาณฝนตกเกินปริมาณที่เขื่อนต่าง ๆ จะสามารถจัดเก็บน้ำไว้ได้ ประกอบกับความสามารถในการระบายน้ำออกสู่ทะเลมีข้อจำกัด จึงทำให้เกิดน้ำท่วมแพร่กระจายไปยังพื้นที่เกษตรกรรมและเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมตลอดจนที่พักอาศัยของประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งเกินกว่าที่การบริหารจัดการในภาวะปกติจะรับมือได้ จึงเห็นสมควรให้จัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย” ขึ้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๓) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่ง

ให้จัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย” เรียกโดยย่อว่า ศปภ. ตั้งอยู่ที่ชั้น ๒ อาคารผู้โดยสารภายในประเทศ สนามบินดอนเมือง ให้เริ่มปฏิบัติการตั้งแต่วันเสาร์ที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา เป็นต้นไป และให้ ศปภ. ปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง

<u>กรอบภารกิจ</u>

ให้ ศปภ. มีภารกิจในการพิจารณาเสนอนโยบาย วางแผน อำนวยการประสานงาน กำกับดูแล และดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนโดยเร่งด่วน และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี และมีผู้อำนวยการ

---

[๒๖] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๖ วันศุกร์ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ผอ.ศปภ.) เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบและเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

<u>อำนาจหน้าที่ของ ศปภ.</u>

๑) เป็นหน่วยบัญชาการที่บูรณาการหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการอำนวยการและปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยแบบเบ็ดเสร็จ และให้ได้ข้อยุติ (one stop service)

๒) สั่งการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย รวมถึงการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้ประสบอุทกภัย ให้ทั่วถึงเต็มพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างเร่งด่วน

๓) กำกับดูแลการจัดส่งอาหาร เครื่องอุปโภค ให้ผู้ประสบอุทกภัยอย่างพอเพียง ทั่วถึง

๔) สนับสนุนด้านการเดินทาง ยานพาหนะ

๕) ประสานงานการป้องกันภัย และแจ้งเตือนภัยแก่ประชาชนให้ทันต่อสถานการณ์

๖) วางแผนการเคลื่อนย้าย และจัดเตรียมที่พักอาศัยให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย

๗) กำกับการดำเนินการระบายน้ำให้กลับสู่สภาวะปกติ

๘) จัดตั้งศูนย์รับบริจาคเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน

๙) ติดตามความเดือดร้อนของประชาชนอย่างทั่วถึง โดยข้อมูลร้องทุกข์ที่ผ่านทางสายด่วน และจากการติดตามและวิเคราะห์ข่าว รวมถึงการรับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของประชาชน

๑๐) ติดตามการปฏิบัติงานเพื่อให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนได้รับการช่วยเหลือ

๑๑) ให้คณะกรรมการศูนย์สนับสนุนการอำนวยการและการบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) และศูนย์สนับสนุนการอำนวยการและการบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ศอส.) สนับสนุนข้อมูลและการประเมินสถานการณ์ให้กับ ผอ.ศปภ.

๑๒) เป็นศูนย์รวมข้อมูลเพื่อคาดการณ์ล่วงหน้าและแจ้งเตือนเหตุ

๑๓) รายงานสถานการณ์และความคืบหน้าต่อนายกรัฐมนตรีเป็นประจำทุกวัน

๑๔) ตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น

<u>โครงสร้างการปฏิบัติงานของ ศปภ.</u> ประกอบด้วย

๑) ที่ปรึกษา ศปภ.

(๑) รองนายกรัฐมนตรีทุกท่าน

(๒) คณะรัฐมนตรี

๒) ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ผอ.ศปภ.)

ให้พลตำรวจเอก ประชา พรหมนอก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ผอ.ศปภ.) ปลัดกระทรวงกลาโหม และนายพระนายสุวรรณรัฐ รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (รอง ผอ.ศปภ.)

<u>การจัดโครงสร้างการปฏิบัติงานของ ศปภ.</u>

๑) <u>ฝ่ายปฏิบัติการ</u>

ให้นายปลอดประสพ สุรัสวดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการ โดยมีคณะประกอบด้วย

(๑) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด

(๒) ผู้บัญชาการทหารบก

(๓) ผู้บัญชาการทหารเรือ

(๔) ผู้บัญชาการทหารอากาศ

(๕) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(๖) ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประสบอุทกภัย

(๗) ปลัดกรุงเทพมหานคร

(๘) อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๙) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข

(๑๐) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(๑๑) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์

(๑๒) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม

(๑๓) ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

(๑๔) ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศ

(๑๕) ผู้อำนวยการศูนย์การแพทย์ฉุกเฉิน กระทรวงสาธารณสุข

๒) <u>อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปฏิบัติการ</u>

(๑) ระดมสรรพกำลังทางด้านกำลังคน เทคโนโลยี วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะและปัจจัยที่เกี่ยวข้องจากทุกหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาชน ในการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบอุทกภัย และสนับสนุนการปฏิบัติงานในจังหวัดและส่วนราชการในพื้นที่

(๒) ปฏิบัติการในการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบอุทกภัยโดยการอพยพ ขนย้ายทรัพย์สิน จัดพื้นที่ให้เป็นที่พักอาศัยและอำนวยความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

(๓) ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือประชาชนในด้านสาธารณสุข

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีและผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย

๓) <u>ฝ่ายอำนวยการร่วม</u>

ให้พลอากาศเอก สุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นหัวหน้าฝ่ายอำนวยการร่วม โดยมีคณะประกอบด้วย

(๑) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

(๒) ปลัดกระทรวงกลาโหม

(๓) ปลัดกระทรวงยุติธรรม

(๔) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๕) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(๖) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

(๗) อธิบดีกรมชลประทาน

(๘) อธิบดีกรมทางหลวง

และให้มีกลุ่มต่าง ๆ ของฝ่ายอำนวยการร่วม ดังนี้

(๑) กลุ่มป้องกันและแจ้งเตือนภัย

- นาวาอากาศเอก อนุดิษฐ์ นาครทรรพ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- ผู้อำนวยการศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ
- อธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา
- ผู้แทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๒) กลุ่มสนับสนุน

- นายวิทยา บุรณศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
- นายสันติ พร้อมพัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- นายปรีชา เร่งสมบูรณ์สุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
- อธิบดีกรมบัญชีกลาง
- อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์
- ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ

(๓) ฝ่ายสารสนเทศและโฆษก

- นางฐิติมา ฉายแสง
- นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิพาณิชย์
- พลเอก พลางกูร กล้าหาญ
- พลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก
- นายวิบูลย์ สงวนพงศ์
- พลตำรวจเอก พงศพัศ พงษ์เจริญ
- นายธีระพงษ์ โสดาศรี
- นายวิม รุ่งวัฒนจินดา

(๔) อำนาจหน้าที่ของฝ่ายอำนวยการร่วม

- อำนวยการ และสั่งการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย

- เสนอแนะ และสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานที่ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยกำหนด

- กำกับ และติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นไปตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย

- ศึกษา วิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ และแจ้งเตือนภัยแก่ประชาชนและสาธารณชนที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงการป้องกันและระวังภัย

- รวบรวมประมวลข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศเกี่ยวกับสถานการณ์อุทกภัย เพื่อทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และติดต่อประสานงานเพื่อช่วยเหลือประชาชนและส่วนราชการได้อย่างรวดเร็ว

- ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี และผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย

๔) ฝ่ายเลขานุการ

(๑) นายถิรชัย วุฒิธรรม เลขานุการ
(๒) พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง ผู้ช่วยเลขานุการ
(๓) นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ ผู้ช่วยเลขานุการ
(๔) นายจำรูญ ตั้งไพศาลกิจ ผู้ช่วยเลขานุการ
(๕) พลตำรวจตรี สุรสิทธิ์ สังขพงศ์ ผู้ช่วยเลขานุการ
(๖) พันตำรวจเอก โภคพิบูลย์ โปตระนันทน์ ผู้ช่วยเลขานุการ

นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีศูนย์รับเรื่องร้องเรียนทุกเรื่องเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยต่างๆ จากทุกภาคส่วน ซึ่งจะเป็นศูนย์ Call Center ตลอด ๒๔ ชั่วโมง หมายเลข ๑๑๑๑ กด ๕ โดยจะมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการให้ข้อมูล และสามารถตัดสินใจเบื้องต้นพร้อมกับการส่งต่อเรื่องราวต่าง ๆ นั้น ไปยังทุกส่วนราชการและทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕) งบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติงาน

สำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของ ศปภ. ให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ไปพลางก่อนให้กับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เบิกจ่าย ส่วนค่าใช้จ่ายที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นๆ จะนำไปช่วยเหลือการปฏิบัติการตามแนวทางที่ ศปภ. กำหนด ให้ใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้งบประมาณ

รายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ไปพลางก่อน ตามรายการที่กำหนดไว้เพื่อการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาด้านอุทกภัย หรือโดยการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ได้รับอนุมัติให้กันไว้เบิกจ่ายเหลื่อมปีไปใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าวตามความเหมาะสม หากไม่เพียงพอจึงให้เสนอขอรับการสนับสนุน งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต่อสำนักงบประมาณตามความจำเป็นต่อไป

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

๑) แม้ว่าตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๙๓/๒๕๕๔ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ศปภ. ไว้ ๑๔ ข้อ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วพบว่า อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่เกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชน แต่การบริหารจัดการน้ำมอบอำนาจเฉพาะการ “กำกับดูแลการบริหารจัดการน้ำ” ตามข้อ ๗ ดังนั้น จึงทำให้ ศปภ. ไม่สามารถบริหารจัดการน้ำได้อย่างเด็ดขาด นอกจากนี้ ในการแต่งตั้งฝ่ายเลขานุการตามคำสั่งดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการฝ่ายการเมือง ทำให้ขาดข้าราชการประจำที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะในประเด็นต่างๆ โดยเฉพาะในประเด็นทางกฎหมาย ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลจะเลือกมาตรการที่กฎหมายกำหนด เพื่อใช้ในการบริหารชาติในยามวิกฤติเช่นนี้ เนื่องจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจของข้าราชการประจำกับนักการเมืองจำเป็นต้องมีมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การบริหารจัดการปัญหามีความคล่องตัวและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ระเบียบ และกฎหมายที่มีอยู่

๒) เนื่องจากการบริหารจัดการสถานการณ์ของชาติในยามเกิดสาธารณภัยได้มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ อยู่แล้ว ดังนั้น การนำพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมาใช้บังคับกับการเกิดอุทกภัยในครั้งนี้ทั้งระบบ จึงน่าจะมีความเหมาะสมมากกว่าการนำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้ นอกจากนั้น ควรพิจารณานำนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาใช้ในการบูรณาการทรัพยากรจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อเป็นการระดมทรัพยากรมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์วิกฤติของชาติ

ในประเด็นที่รัฐบาลเลือกใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นภาพรวมแทนการใช้พระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องที่มีอยู่แล้ว เช่น กรณี พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ควรมีหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจที่แน่นอน

๓) ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยขึ้น รัฐบาลสามารถนำกฎหมายที่มีอยู่หลายฉบับมาใช้บังคับได้ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) อย่างเด็ดขาดในการสั่งการ และนิยามศัพท์ตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ครอบคลุมไปถึงภัยที่เป็นสาธารณภัยด้วย ดังนั้น จึงอาจนำบางมาตรามาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยในส่วนที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ ครอบคลุมไปไม่ถึงได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารวิกฤติทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ รัฐบาลควรกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาใช้ประกอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยจัดให้มีกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และศึกษาผลกระทบของการใช้อำนาจรัฐ เพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือและเยียวยาให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ก่อนการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันจะเป็นการช่วยลดความผิดพลาดในการตัดสินใจและปัญหามวลชนที่จะเกิดขึ้นได้

๔) สาเหตุที่เกิดอุทกภัยในครั้งนี้และขนาดของความเสียหาย

มูลค่า ๑.๔ ล้านล้านบาท ติดอันดับ ๕ ของอุบัติภัยทั้งโลกนั้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางอาหาร สะท้อนประสิทธิภาพ คุณภาพในข้อมูลองค์ความรู้และการบริหารจัดการ กระทบต่อความเชื่อมั่นในระดับสากล การลงทุน การรับประกันวินาศภัย ภาระทางงบประมาณลงทุนพัฒนาประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดอยู่แล้ว

และที่สำคัญกว่านั้นก็คือ เราได้ถอดบทเรียนเข้าใจเข้าถึงสาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไขอย่างแท้จริงหรือไม่

จากการศึกษาตรวจสอบของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(๑) **ประเทศขาดยุทธศาสตร์ชาติและการศึกษาเชิงยุทธศาสตร์**แง่ความมั่นคงในฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะกำหนดทิศทางและทางเลือกต่างๆ เพื่อบรรลุผลสู่ความมั่นคงยั่งยืน

รัฐโดยฝ่ายบริหารยังคงมองปัญหาในระดับช่างเทคนิค ไม่สามารถเข้าใจเข้าถึงปัญหาสาเหตุอย่างเป็นองค์รวม เมื่อวิกฤตการณ์เริ่มขึ้นในระดับพื้นที่และแผ่ขยายเป็นระดับภูมิภาคไปจนถึงระดับชาติ (ระดับ ๑ – ๓) หรือระดับ ๑ – ๕ ตามวิธีการของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น

สิ่งที่ฝ่ายบริหารทำยังคงเป็นวิธีการเก่าแก่เหมือนครั้งประเทศไทยเริ่มวางแผนพัฒนาฯ บนฐานประชากร ๒๐ ล้านคน ไม่มีโครงข่ายคมนาคมซับซ้อน ไม่มีกฎหมาย (ผังเมือง) ไม่มีการกระจุกตัวตามเมืองขนาดใหญ่ คือ การตั้งคณะกรรมการต่างๆ มากมาย เริ่มตั้งแต่คณะกรรมการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) ศูนย์สนับสนุนการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ศคอส.) ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) คณะกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย (กฟย.) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) เพื่อแสดงความล้มเหลวและตามหลังปัญหาเป็นลำดับไป

คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดูเหมือนจะเป็นการระดมกำลังสมองครั้งใหญ่ แต่ก็ตัดกระบวนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน คณะกรรมการลุ่มน้ำทั้ง ๒๕ ลุ่มน้ำ ซ้อนกลไกคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทั้งที่มีประธานคนเดียวกัน และเป็นคนเดียวกันกับประธานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ คือ นายกรัฐมนตรี

แผนงานของคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแม้ชื่อเป็นกรรมการยุทธศาสตร์แต่ก็หาใช่ทำงานในระดับยุทธศาสตร์ (Strategy) ไม่ เป็นแต่แผนงานในระดับยุทธการ (Operation) และยุทธวิธี (Tactic) ก็คือยังคงขาดการคิดในระดับยุทธศาสตร์ คือ ประเทศนี้จะเป็นประเทศแบบไหนบนฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กายภาพ ตัวตน หรือภูมินิเวศของประเทศที่อยู่ในเขตมรสุม มีตัวตน จริตนิสัย ทักษะ ฝีมือ องค์ความรู้ ภูมิปัญญา ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม หรือภูมิวัฒนธรรมเด่นชัด ในการตั้งถิ่นฐานสร้างบ้านแปลงเมืองที่สอดคล้องยั่งยืนมาอย่างไร มีวัฒนธรรมความมั่นคงทางอาหารยิ่งใหญ่มาอย่างไร

จะต้องต่อยอดสร้างความมั่นคงยั่งยืนให้สอดคล้องกันอย่างไร บนความจำกัดของฐานทรัพยากร บนความสมดุลที่มีลักษณะเป็นพลวัต ศักยภาพและขีดความสามารถในอดีตที่สามารถออกแบบการตั้งถิ่นฐาน อยู่ร่วมและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนกับวัฏจักรน้ำหลาก และองค์ความรู้ภูมิปัญญาในการจัดการตนเอง

การคิดในระดับยุทธศาสตร์ คือ การระดมสรรพกำลัง ภูมิปัญญา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร ประชากร ฯลฯ ให้เข้าถึงเข้าใจสาเหตุ ความเป็นมา ความไม่สอดคล้อง ความฝืดของกลไกขับเคลื่อน และทางเลือกต่างๆ

แต่เมื่อขาดกระบวนการมีส่วนร่วม ก็คือ ขาดองค์ความรู้ในรายละเอียดในระดับพื้นที่ ขาดข้อมูลทางกายภาพในระดับเส้น ระดับของพื้นที่ (Contour Line) **ผังเมือง ผังบริเวณ ผังภาค ผังประเทศ ที่ล้มเหลวและเชื่อมโยงไม่ถึงระดับยุทธศาสตร์** ขาดการหนุนเสริมการจัดการตนเองในระดับชุมชน อำเภอ จังหวัด และในระดับลุ่มน้ำ ทั้งไม่มั่นใจในการจัดการตนเองจากระดับชุมชนขึ้นมา การลดผลกระทบ การบรรเทาความเสียหาย จึงเป็นไปไม่ได้ **ฝ่ายบริหารเชื่อในวิชาการความรู้สุกๆ ดิบๆ จากต่างประเทศ ไม่รู้จักบ้านเมืองตัวเอง**

(๒) **หลักการในการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นองค์รวม**

จะทำน้ำให้แบนและไหล หรือจะต่อสู้เข้าไปกีดขวางจัดการ

ด้วย**ขนาดพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา**ขนาดกว่า ๑๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร เกือบหนึ่งในสามของพื้นที่ประเทศ **ประเทศที่เคยสามารถอยู่ร่วมและใช้ประโยชน์จากวัฏจักรน้ำหลาก มีความมั่นคงทางอาหารและมีวัฒนธรรมอาหารยิ่งใหญ่สุดยอด โดยมีเครือข่ายลำน้ำและการตั้งถิ่นฐานที่สอดคล้อง สามารถทำให้วัฏจักรน้ำหลากเป็นภาวะชั่วคราวประจำฤดูกาล ทำให้น้ำท่วมเป็นคุณ มิใช่ทำให้น้ำท่วมเป็นวิบัติภัย**

ความสามารถนี้หายไปอย่างไร?

ในขณะที่ราบลุ่มภาคกลางมีการชลประทานเก่าแก่ที่สุดครอบคลุมพื้นที่กว่าร้อยละ ๖๐

บรรพชนของไทยทำน้ำให้แบน ด้วยโครงข่ายน้ำแนวดิ่งและแนวนอน ซึ่งมีความสำคัญเท่ากัน มิใช่ทำประตูระบายน้ำปิดโครงข่ายน้ำแนวนอนให้หายไปจากพื้นที่รองรับน้ำด้วยวัฒนธรรมท้องทุ่ง พันธุ์ข้าวที่เหมาะสม รูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่เหมาะสม โอนอ่อนตามกลไกธรรมชาติ

นอกจากประตูระบายน้ำยังซ้ำด้วย**โครงข่ายคมนาคมที่กีดขวาง ยกน้ำให้สูง เพิ่มอำนาจการทำลายล้าง โดยไม่เคยใช้ข้อมูลเพื่อปรับแก้รูปแบบที่ขัดขวางเหล่านั้น** ทำให้สายน้ำขาดเป็นส่วน เป็นบล็อก เป็นท่อน สร้างภาวะน้ำแช่ขังโดยไม่สามารถเก็บเกี่ยวด้านดีของน้ำหลาก ในขณะที่ในหน้าแล้งก็ไม่มีน้ำนอนคลอง สร้างภาวะตลิ่งพัง

การมองแต่เส้นทางน้ำแนวดิ่ง และปิดทางน้ำแนวนอน **เมื่อเข้าเขตอิทธิพลน้ำขึ้นน้ำลงในปริมณฑล ๔๐ – ๕๐ กิโลเมตร จากชายฝั่งทะเลขึ้นมา ซึ่งเส้นทางน้ำแนวดิ่งไม่มีความหมายอย่างที่นึกกันบนแผนที่ที่ปราศจากข้อมูล เส้นระดับสูงต่ำพื้นที่ โดยระบบน้ำคู่ขึ้น – ลง วันละสองครั้งทำให้ผลักน้ำไม่ออก ในช่วงน้ำขึ้นต้องชดเชยด้วยเครือข่ายน้ำแนวนอน** แต่ก็มีประตูระบายน้ำไปปิดกั้นเสีย

โดยเลือกที่จะต่อสู้ด้วยการทำกำแพงสองฝั่งลำน้ำเพื่อเพิ่มที่อาศัยของน้ำ แต่ก็ตัดที่อาศัยของน้ำจากเครือข่ายน้ำแนวนอน

นอกจากนี้ ทางตอนบนของลำน้ำซึ่งมีเส้นระดับสูงกว่าท้ายน้ำอยู่แล้ว ก็ยังใช้วิธีเสริมกำแพงสองฝั่งลำน้ำ ซึ่งทำให้กำแพงที่ท้ายน้ำหมดความหมาย

(๓) **ขนาดของความเสียหายยิ่งใหญ่เพราะอะไร** นอกจากที่กล่าวแล้วในข้อ ๑ ซึ่งยังไม่มีการถอดบทเรียนสาเหตุและแนวทางแก้ไข เช่น

- **วิธีการในการทำการเกษตร** ซึ่งในการศึกษาตรวจสอบของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ค้นพบประเด็นที่มีนัยสำคัญ คือ เกษตรกรที่ทำเกษตรทฤษฎีใหม่ได้รับความเสียหายน้อยกว่าเกษตรกรที่ทำการเกษตรเชิงเดี่ยวซึ่งได้รับความเสียหายไปทั้งฤดูการผลิตนั้นบนข้อจำกัดที่เหมือนกันในประเด็นคนวัยทำงานทิ้งถิ่น แต่เนื่องจากเกษตรกรทฤษฎีใหม่ได้สร้างทางเลือกให้แก่ตนเอง บนฐานการทำการเกษตรหลายฐานบนการจัดการความรู้ของตนเอง ทำตัวเองให้เป็นที่พึ่ง และไม่เป็นภาระแก่รัฐมากเท่ากับเกษตรเชิงเดี่ยว หรือเกษตรพันธะ (Contract Farming) ที่ทั้งองค์ความรู้และกลไกวิธีทำการเกษตรแขวนอยู่กับตลาดและกลุ่มทุนผู้ผูกขาดองค์ความรู้

- **รูปแบบการตั้งถิ่นฐาน** ในขณะที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีรูปแบบการตั้งถิ่นฐานสอดคล้องกับ**ภูมินิเวศ** ชุมชนใหม่จะตั้งถิ่นฐานไม่สอดคล้องและเสียหายมากกว่า กล่าวคือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เช่น ที่ตำบลบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก หรือที่อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สามารถปรับวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับวัฏจักรน้ำหลาก คือ **ภูมิวัฒนธรรม**เพียงแต่หากข้อมูลข่าวสารถึงชุมชนได้เร็วก็จะสามารถลดความเสียหายที่น้อยกว่าอยู่แล้วให้น้อยลงไปอีกได้ เพราะ**บ้านใต้ถุนสูง**และสามารถดัดแปลงได้ยืดหยุ่นอ่อนตัวกว่าในการยกระดับพื้นและข้าวของได้ทันถ้าข้อมูลไปถึงเร็ว โดยในขณะที่เมื่อเกิดอุทกภัยก็สามารถได้รับประโยชน์จาก**ความมั่นคงทางอาหาร** คือ การหาปลา ทำปลาร้า ปลาย่าง ทำน้ำปลา และมีตลาดปลาสดขนาดใหญ่อยู่ที่บ้านบางระกำ ในขณะที่ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานไม่สอดคล้อง ถมดิน ปลูกบ้านเสมอพื้น ต้องรอถุงยังชีพ อดอยากอยู่ท่ามกลางอาหารรอบตัว

และที่อำเภอเสนากับอำเภอที่มีเนื้อที่ต่อกันอีก ๓ – ๔ อำเภอ มีแผนปฏิบัติการรับมือภัยพิบัติร่วมกัน แต่ไม่ถูกต่อยอดโดยกลไกรัฐที่ตัดการจัดการโดยชุมชนออกไป เพราะสถานการณ์วิกฤตที่ชุลมุนวุ่นวาย **ทำให้ขนาดของความเสียหายขยายใหญ่โดยไม่จำเป็น** นอกจากนี้ **การสร้างถนน**ที่กีดขวางทางน้ำ **การทำสะพาน**เสมอถนนแทนที่จะเป็นสะพานโค้งตอม่อห่าง และการที่**กุญแจประตูระบายน้ำอยู่กับหน่วยงาน** ตราบใดที่ไม่มีประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ หรือแม้ประกาศแล้วก็ยังไม่เชื่อมั่นในการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นจะทำให้เกิดภาวะ “ไปไม่เป็น” จึงทำให้เกิดความเสียหายและต้องซ่อมสร้างใหม่ทุกปี

- **รูปแบบโครงสร้างทางวิศวกรรม** ที่หลายหน่วยงานต่างคนต่างทำมาในอดีต ทั้งชลประทาน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท โยธาธิการและผังเมือง ที่สร้างประตูระบายน้ำแคบกว่าลำน้ำมาก และต้องกว้านเปิดจากก้นท้องน้ำได้อย่างเดียวโดยละเลยความอ่อนตัวในการระบายน้ำผิวบนและกลางน้ำที่เติมออกซิเจนได้ด้วย อีกทั้งไม่มีการบริหารจัดการที่ให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วม แข็งกระด้าง ทั้งรูปแบบโครงสร้าง และวิธีบริหารจัดการที่หน่วยงานเจ้าของก็ไม่มีกำลังคนพอ แทนที่จะปรับโครงสร้างประตูระบายน้ำให้มีความยืดหยุ่น อ่อนตัว กว้างเท่ากับลำน้ำ หรือแก้บานเหล็กทึบให้มีบานสวิงน้ำออกไปได้เอง และมีบานแต่งระดับ และให้ชุมชนมีส่วนร่วมก็จะลดความเสียหายลงได้

(๔) **มหาอุทกภัยนี้ธรรมชาติทำหรือคนทำให้เป็น**

มีข้อมูลรายงานสถานการณ์ทุกวันที่ตึกสันติไมตรีในทำเนียบรัฐบาล มีข้อมูลความจุลำน้ำ มีข้อมูลขีดความสามารถของเขื่อนและประตูระบายน้ำทุกแห่ง

สถานการณ์ที่ไล่ลำดับมาจากต้นน้ำเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง จนถึงกลางน้ำภาคกลางและปลายน้ำที่อยู่ในเขตอิทธิพลน้ำขึ้น – น้ำลง

สิ่งที่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ค้นพบก็คือ ไม่มีร่องรอยพัฒนาการของคำสั่งทางปกครองและวิธีการบริหารจัดการบนพื้นฐานของการจัดการความรู้ การจัดการบนข้อมูลในรายงานการประชุม ซึ่งแสดงให้เห็น**กระบวนการพิจารณา กระบวนการตัดสินใจ** นอกจากคาถา “2P2R และบางระกำโมเดล” จนล่มสลาย แล้วตั้งกรรมการต่างๆ มากมาย แล้วก็จะมีเกาหลีโมเดล และจีนโมเดล

ไม่มีตัวอย่างของความสำเร็จในทุกท้องถิ่นไทยเลยหรือ ไม่มี “ชาวบ้านบางระจัน” ให้เห็นซักแห่งเลยหรือ

เมื่อแผนคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ขาดการมีส่วนร่วมถูกส่งต่อไป กรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ยินแต่เสียงคนทะเลาะกัน เรื่องจะกู้เงินให้ต่างชาติมาคิดมาดำเนินการ ในขณะที่ยังคงมีการปิดถนนเรียกร้องค่าชดเชยเยียวยาที่สั่งการมาแล้วตั้งแต่การประชุมเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ สรุปความได้ว่า ถ้าไม่เกิดอุทกภัยอีกก็เพราะพายุเข้าน้อยกว่าที่คาดไว้ ไม่ใช่ด้วยการบริหารจัดการอะไร ส่วนมหาอุทกภัยที่เกิดไปแล้วด้วยกระบวนการตัดสินใจที่ล่าช้า ไม่ได้อยู่บนทั้งการจัดการข้อมูลว่าจะกำกับให้น้ำไปทางฝั่งตะวันตกหรือฝั่งตะวันออกด้วยข้อมูลประกอบการตัดสินใจหรือไม่ตัดสินใจด้วยเหตุผลใด จนกลายเป็นน้ำหลากตามยถากรรม เสียหายใหญ่หลวงอย่างที่ไม่เคยพบเห็นกันมาแต่ก่อนนั้น

กรรมาธิการวิสามัญฯ เห็นว่าปริมาณน้ำมากจริง แต่ขนาดของความเสียหายนั้นเกิดจากการบริหารจัดการที่ล้มเหลว

ฝ่ายราชการประจำมีการรายงานข้อมูลให้แก่ฝ่ายบริหารผู้กำหนดนโยบาย ข้อมูลจะถูกต้องเพียงพอหรือไม่ก็เป็นอีกเรื่อง แต่กรรมาธิการวิสามัญฯ **ไม่พบร่องรอยกระบวนการพิจารณา กระบวนการตัดสินใจบนฐานข้อมูลหรือเชื่อมโยงกับข้อมูล เมื่อคำสั่งไม่ชัดเจนก็เป็นความบกพร่อมของผู้สั่ง หากคำสั่งชัดเจนก็เป็นความบกพร่องของผู้ปฏิบัติ แต่ในกรณีมหาอุทกภัยข้อมูลชี้ไปที่กรณีแรก** คือ คำสั่งไม่ชัดเจนและยังสับสนไม่เป็นที่เชื่อถือ ไม่สอดคล้อง ไม่ทันเหตุการณ์จริง ประชาชนต้องไปพึ่งข้อมูลจากรายงานข่าวทางโทรทัศน์ กลไกรัฐขาดคนระดับตัดสินใจได้ไปปรากฏในพื้นที่หรือใกล้พื้นที่ขณะเกิดสถานการณ์ ทำให้เข้าไม่ถึงสถานการณ์ เสมือนผู้บัญชาการสั่งการจากสถานที่ห่างไกลจากแนวรบ **แม้แต่กองบัญชาการเองก็ถูกน้ำทำลาย คงไม่มีอะไรชัดเจนกว่านี้แล้ว**

ข้อมูลที่ได้รับเพิ่มเติม

๑) ขณะนี้กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เริ่มออกแบบเขื่อนกั้นแม่น้ำยมตอนล่างแล้ว นอกจากนี้ ยังมีการเสนอความเห็นให้จัดตั้งกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบเรื่องน้ำเป็นการเฉพาะขึ้นด้วย

๒) ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของประเทศไทย คือ ประเด็นความเชื่อมั่นจากต่างประเทศทั้งในเรื่องที่นิคมอุตสาหกรรมหลายแห่งจัดตั้งในบริเวณที่เป็นทางผ่านของน้ำ และกรณีที่ประเทศไทยยอมรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในการบริหารจัดการน้ำที่ท่วมขังบริเวณท่าอากาศยานและฐานทัพอากาศดอนเมือง

๓) การที่รัฐบาลไทยยอมรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาก็เนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดีต่อกัน แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยได้แบ่งพื้นที่เล็กๆ ที่ไม่ใช่จุดยุทธศาสตร์สำคัญเพียงบางส่วนเท่านั้น เพื่อให้สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือ

๔) สถานการณ์ที่ชาติเกิดวิกฤตเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีควรจะเป็นผู้สั่งการและบริหารจัดการสถานการณ์ด้วยตนเอง เนื่องจากเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ ตามหลักกฎหมายแล้วแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะสามารถมอบอำนาจได้แต่ก็ไม่สามารถพ้นจากความรับผิดชอบไปได้

๕) ในการบริหารจัดการอุทกภัยในครั้ง แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะไม่ได้เป็นผู้สั่งการด้วยตนเอง แต่ก็ได้รับทราบข้อมูลมาโดยตลอด และได้เป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ ด้วย

๖) ในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยควรพิจารณาหลักเกณฑ์ให้เหมาะสมกับความเดือดร้อนที่ประชาชนแต่ละพื้นที่ได้รับ เช่น พิจารณาจากระดับน้ำที่ท่วมขัง ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สิน หรือระยะเวลาในการท่วมขัง เป็นต้น โดยพิจารณาใช้การบริการจุดเดียว (One stop service) เพื่อลดภาระของประชาชน นอกจากนี้ ยังควรมีการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์เงื่อนไข และขั้นตอนการขอรับความช่วยเหลือเยียวยาผ่านทางสื่อทุกประเภทให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย ทั้งสื่อวิทยุโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ และป้ายประชาสัมพันธ์ต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการขอรับความช่วยเหลือเยียวยาอย่างถูกต้อง อันจะช่วยลดปัญหาความล่าช้าและความสับสนวุ่นวายที่อาจเกิดขึ้น

๗) ขณะนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อช่วยเหลือเยียวยาประชาชนเพิ่มเติมแล้ว โดยจะพิจารณาจากความเสียหายที่ประชาชนได้รับเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังมีการตั้งคณะกรรมการไว้ ๔ – ๕ คณะ เพื่อช่วยเหลือเยียวยาทั้งในส่วนที่เป็นประชาชนทั่วไปและในส่วนที่เป็นภาคอุตสาหกรรม โดยได้จัดทำหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และขั้นตอนการช่วยเหลือเยียวยาเป็นแผ่นพับเพื่อแจกจ่ายให้แก่บุคคลประเภทต่างๆ ในทุกพื้นที่ นอกจากนี้ ยังได้สั่งการให้ส่วนราชการกำหนดจุดขอรับความช่วยเหลือเยียวยาแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพื่อให้เกิดความสะดวกในการติดต่อขอรับความช่วยเหลือเยียวยาด้วย

๘) รัฐบาลควรมีการเตรียมความพร้อมเพื่อบริหารจัดการน้ำในปีต่อๆ ไป ทั้งในเรื่องของการคำนวณปริมาณน้ำฝนและมรสุมที่จะพัดผ่านประเทศไทย การกักเก็บน้ำในเขื่อน การปล่อยน้ำลงสู่พื้นที่ และดำเนินการขุดลอก กำจัดวัชพืช รวมทั้งแก้ไขปัญหาการรุกล้ำคูคลองในกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ระบายน้ำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๙) ในการบริหารราชการแผ่นดินในสภาวะวิกฤตินั้น การที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี ๒ ท่าน รับผิดชอบในเรื่องของนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติและแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติซึ่งเป็นเรื่องที่ปฏิบัติร่วมกัน อาจมีความไม่สอดคล้องกับหลักการมอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น จึงควรมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเพียงท่านเดียวเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านความมั่นคง เพื่อให้การบริหารจัดการงานด้านความมั่นคงมีเอกภาพและเกิดประสิทธิผล

๑๐) สิ่งที่ควรให้ความสำคัญในอนาคต คือ การบริหารจัดการสถานการณ์ด้านความมั่นคงของรัฐ เช่น สาธารณภัยที่เกิดในช่วงการเปลี่ยนรัฐบาล อาจได้รับผลจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

การใช้อำนาจรัฐของรัฐบาลเก่ากับรัฐบาลใหม่ ดังนั้น รัฐบาลควรศึกษาเรื่องนี้และหาหนทางป้องกันปัญหาช่องว่างการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติในช่วงการเปลี่ยนรัฐบาลด้วย

๓ ค- ๕ ปัญหา อุปสรรค ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๔[๒๗]

กรณีการเกิดอุทกภัยปี ๒๕๕๔ และการเกิดสถานการณ์วิกฤตที่จะต้องมีการบริหารสถานการณ์วิกฤต จึงมีความจำเป็นในการศึกษาภัยคุกคามจากธรรมชาติเพื่อจะมองวิธีการบริหารจัดการสถานการณ์กรณีที่มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นเมื่อพิจารณาภารกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ดูแลรับผิดชอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ มีความสมบูรณ์และมีขั้นตอนการปฏิบัติ แต่เหตุใดรัฐบาลจึงไม่ตัดสินใจใช้แผนที่มีอยู่ และในระยะแรกสมาชิกวุฒิสภาเสนอให้นำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาดำเนินการเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ และพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาและสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้รับการออกแบบเพื่อบริหารจัดการวิกฤตการณ์จากภัยธรรมชาติ แต่ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ไม่ให้ความสำคัญกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมากนัก และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมีสาระสำคัญอย่างไรและมีความเหมาะสมที่จะใช้กับสถานการณ์มหาอุทกภัยครั้งนี้หรือไม่ และปัญหาแผนที่มีอยู่กับสถานการณ์จริงมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรจึงทำให้รัฐบาลไม่นำแผนฯ มาใช้อย่างเต็มรูปแบบและตั้ง ศปภ.มาบริหารจัดการสถานการณ์แทน และขอทราบว่าความเชื่อมโยงเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในประเด็นเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบเรื่องการบริหารจัดการน้ำ ศปภ.มีภารกิจในการกำกับการบริหารจัดการน้ำ โดยรัฐบาลตั้งคณะกรรมการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มขึ้นและเสนอข้อมูลในการประมาณสถานการณ์ให้กับ ศปภ. ประเด็นปัญหาคือคณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้ตัดสินใจที่จะบริหารจัดการน้ำหรือไม่อย่างไรในช่วงที่ผ่านมา

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ตามกฎหมายปรับปรุง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งเป็นการรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน กรมประชาสงเคราะห์ กรมการพัฒนาชุมชน และบางหน่วยงานในกรมการปกครอง มีหน้าที่หลักคือ เป็นองค์กรกลางในการบริหารป้องกันการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการ ต่อมามีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เพื่อขออนุมัติ

---

[๒๗] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๗ วันศุกร์ที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

ต่อคณะรัฐมนตรี ได้มีการเสนอแผนฯ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้เห็นชอบแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ ซึ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓ จะมีภัยเกิดขึ้นเกือบทั่วประเทศและหนักเบาต่างกันในบางพื้นที่และเกิดต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๕๔ ในแผนนี้เป็นกรอบงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกภาคส่วน ตั้งแต่เริ่มเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังเกิดภัยให้เป็นระบบและมีทิศทางเดียวกัน มีการเสริมกำลังอย่างบูรณาการระหว่างป้องกันภัยจังหวัดต่างๆ และกรุงเทพมหานครมีการจัดทำแผนของทุกจังหวัด รวมทั้งแผนท้องถิ่น มีการซักซ้อมแผนต่างๆ อยู่เสมอตามสถานการณ์ของพื้นที่นั้นๆ

สาระสำคัญของแผนการป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ ประกอบด้วย ๓ ส่วน คือ

๑) <u>หลักการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</u> อธิบายถึงยุทธศาสตร์ กรอบแผนงาน มาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินการก่อนเกิดภัยซึ่งเป็นการป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมพร้อมและการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการจัดการภายหลังเกิดภัย รวมทั้งบทบาทหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ สำหรับองค์กรการบรรเทาสาธารณภัย แบ่งเป็นองค์กรที่กำหนดนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร

๒) <u>องค์กรปฏิบัติ</u> ได้แก่ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ ซึ่งเมื่อเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ใดก็ให้กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพื้นที่ปรับเปลี่ยนเป็นศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาในระดับต่างๆ ให้สอดคล้องกับความรุนแรงของภัยที่เกิดขึ้นได้ โดยแบ่งภัยเป็น ๔ ระดับ ระดับที่ ๔ เป็นภัยที่มีความรุนแรงอย่างยิ่ง ซึ่งตั้งแต่มีแผนฯ นี้มายังไม่ได้ประกาศใช้เลย

กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้กำหนดขอบเขตการบริหารสาธารณภัยแบบบูรณาการของหน่วยปฏิบัติการ หน่วยสนับสนุน หน่วยบรรเทาทุกข์ หน่วยฟื้นฟูไว้อย่างชัดเจนทุกระดับและรวมไปถึงท้องถิ่นด้วย เพื่อให้ครอบคลุมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ๑๔ ประเภท เช่น อุทกภัยและดินโคลนถล่ม พายุหมุนเขตร้อน อัคคีภัย จากสารเคมีและวัตถุอันตราย ภัยจากการคมนาคม ขนส่ง ภัยแล้ง ภัยจากอากาศหนาว ภัยจากไฟป่า และภัยจากหมอกควัน ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม ภัยจากคลื่นซึนามิ ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์ ภัยจากโรคระบาดสัตว์และพืช ภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ ภัยจากการก่อวินาศกรรม

๓) <u>กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านความมั่นคง</u> กำหนดการบูรณาการของหน่วยปฏิบัติการหลัก หน่วยสนับสนุน หน่วยบรรเทาทุกข์ หน่วยฟื้นฟูทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ระดับอำเภอ และท้องถิ่น เพื่อป้องกันและแก้ไขภัยคุกคามต่อความมั่นคง

๔ ประเภท คือ การก่อวินาศกรรม ภัยจากทุ่นระเบิด ภัยทางอากาศ และการชุมนุมประท้วงและการจลาจล

ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗

ประการแรก นายกรัฐมนตรีเน้นนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติที่รัฐบาลจะใช้เพื่อรับกับภัย ๓ ด้าน คือ ๑) ภัยคุกคามจากการก่อการร้าย ๒) ภัยธรรมชาติ ๓) ภัยจากต่างประเทศ แต่สาระของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ยังไม่มีความเชื่อมโยงกับนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

ประการที่สอง แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ในเรื่องอุทกภัยไม่เชื่อมโยงกับภารกิจของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ และในกรณีที่เกิดขึ้นการบริหารสถานการณ์อุทกภัยของคณะกรรมการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) ที่รัฐบาลแต่งตั้ง กับคณะอนุกรรมการติดตามและแก้ไขปัญหาน้ำในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีภารกิจซ้อนกัน จึงมีประเด็นว่า คณะกรรมการสองชุดดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกันหรือไม่ และในการปฏิบัติงานของรัฐบาลใช้ข้อมูลจากคณะกรรมการชุดใดเป็นหลักในการตัดสินตกลงใจ

ข้อมูลที่ได้รับ

ในนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติเรื่องแผนต่างๆ สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขปรับปรุงได้ เรื่อง คอส.ศอส ที่จัดตั้ง โดยปกติลักษณะแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นองค์กรระดับชาติ มีหน่วยงานระดับจังหวัดและอำเภอ ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มทั่วประเทศตั้งแต่ก่อนเหตุการณ์และมีการซักซ้อมเป็นระยะ เมื่อมีเหตุการณ์ขึ้นศูนย์นี้จะแปรสภาพเป็นศูนย์ปฏิบัติการ ขณะที่เกิดสถานการณ์อยู่ระหว่างการจัดตั้งรัฐบาลอยู่ในช่วงฤดูฝนและมีพายุพัดเข้ามายังประเทศไทยหลายครั้ง และเมื่อจัดตั้งรัฐบาลเรียบร้อยแล้วรัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีให้จัดตั้ง ศอส. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เป็นคณะกรรมการด้านนโยบาย และได้จัดตั้งศูนย์สนับสนุนการอำนวยการและบริหารสถานการณ์ (ศอส.) ให้เป็นหน่วยปฏิบัติ ซึ่งจะมีความแตกต่างจากการปฏิบัติงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยจะสรุปสถานการณ์น้ำของประเทศเป็นห้วงระยะเวลาต่อเนื่องกัน ขณะเดียวกัน ศอส. จะรวบรวมข้อมูลประจำวัน และจะมีคณะทำงานจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกรมทรัพยากรน้ำจะร่วมกันประชุมวิเคราะห์สถานการณ์น้ำ การแก้ไข และนำข้อคิดเห็นเสนอผู้รับผิดชอบตามลำดับชั้น

การบูรณาการเรื่องน้ำจะวิเคราะห์ที่มาของน้ำว่ามาจากแหล่งใด เช่น ปริมาณน้ำฝน น้ำในและนอกเขตชลประทาน น้ำที่อยู่ในความดูแลของกรมทรัพยากรน้ำ น้ำจากคูคลองต่างๆ น้ำจากเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิตต์ น้ำจากทางภาคเหนือ น้ำจากแก้มลิง น้ำจากแหล่งดังกล่าวจะมีความเชื่อมโยงเกี่ยวเนื่อง ดังนั้น หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถดูแลน้ำได้ทั้งระบบ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง

มีหลายหน่วยงานเข้ามาบูรณาการการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบร่วมกัน น้ำแต่ละแหล่งก็จะมีหน่วยงานเฉพาะเป็นผู้ดูแลบริหารจัดการน้ำ แต่ปัญหาการมาเชื่อมต่อจะทำอย่างไรให้มีการบูรณาการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตั้งแต่มีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ ซึ่งรองรับภัยธรรมชาติและภัยจากฝีมือมนุษย์ เมื่อเกิดภัยดังกล่าวขึ้นมาแล้วผู้รับผิดชอบสามารถนำแผนดังกล่าวมาปฏิบัติได้ทันท่วงทีโครงสร้างต่างๆ ได้ถูกกำหนดไว้แล้ว อุทกภัยครั้งนี้รัฐบาลตั้ง ศปภ. ในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ โดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ (๓) (๙) โดยไม่ใช้พระราชบัญญัติป้องกันฯ จึงทำให้เกิดความสับสนการบริหารราชการขึ้นมาในระยะเริ่มแรก ฉะนั้น โครงสร้างของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ สามารถบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในครั้งนี้ได้หรือไม่ จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ หรือไม่ อุทกภัยที่เกิดใหญ่กว่ากฎหมายและแผนหรือไม่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญว่า เหตุการณ์อุทกภัยครั้งนี้แผนฯ และกฎหมายไม่สามารถรองรับได้ ในทางปฏิบัติแผนและกฎหมายสามารถรองรับภัยร้ายแรงได้ทุกระดับสิ่งที่กังวล คือ การปฏิบัตินอกแผน นอกกฎหมายหรือใช้กฎหมายทั่วไปแทนที่จะเลือกใช้กฎหมายเฉพาะซึ่งจะต้องใช้เป็นหลักในการแก้ไขสถานการณ์ เมื่อตั้ง ศปภ. โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมกำกับแทนที่จะมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการดูแลมากกว่า และตั้งบุคคลต่างๆที่ไม่สอดคล้องปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การดำเนินการในระยะแรกไม่ประสบผลสำเร็จ

การบริหารราชการในสถานการณ์ภัยพิบัติควรจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและแผนที่เตรียมไว้ซึ่งโครงสร้างของกฎหมายจะกำหนดไว้แล้ว เช่น นายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร เมื่อสถานการณ์เริ่มคลี่คลายแล้ว ศปภ. จะอยู่ต่อไปหรือไม่ โครงสร้างของกฎหมายจะต้องแก้ไขหรือไม่

คณะกรรมการ กปภ.ช. ไม่มีการประชุมกัน ถ้ามีการประชุมจะได้ทราบว่ามีกฎหมายแผนอยู่แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์รัฐบาลไม่ใช้กฎหมายและแผนที่มีแต่อยู่ จึงแต่งตั้ง ศปภ.ขึ้นมารองรับ

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จะศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในเชิงวิชาการมากกว่าการเมือง จึงต้องการข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์เพื่อเสนอแนะข้อบกพร่องต่อรัฐบาลว่า วิธีการบริหารจัดการเมื่อเกิดสาธารณภัยจะเป็นลักษณะใด และควรมีโครงสร้างอย่างไร เพื่อจะสร้างสรรค์เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยต่อไป

ข้อมูลที่ได้รับ

ปัญหาอุทกภัยครั้งนี้เกิดขึ้นในลักษณะที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่สามารถรองรับได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงตั้ง ศปภ. เพื่อระดมสรรพกำลังเข้ามาเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ประเทศไทยมีประสบการณ์จากเหตุการณ์ซึนามิมาหลายปีแล้ว ครั้งนี้เกิดอุทกภัยขึ้นมา น่าจะมีการบริหารจัดการที่ดีกว่ากรณีซึนามิ ถ้าเหตุการณ์จะเกิดขึ้นอีก รัฐบาลจะให้ความมั่นใจได้อย่างไรที่จะแก้ไขปัญหาได้โดยไม่ต้องตั้ง ศปภ.เพื่อระดมพลอีก ศอส. เป็นคณะกรรมการชุดเล็กในการติดตามสถานการณ์ไม่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามจุดที่ได้รับผลกระทบ

ในสถานการณ์อุทกภัยครั้งนี้เห็นว่า ยังไม่เป็นภัยระดับที่ ๔ เพราะน้ำไหลจากภาคเหนือมาผ่านตามจังหวัดทางภาคกลาง เพื่อไหลลงสู่ทะเลแต่อยู่ที่ว่าจะมีการบริหารจัดการเกี่ยวกับสิ่งกีดขวางทางน้ำ โรงงานอุตสาหกรรม พื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่ชุมชน โบราณสถาน ทำอย่างไรจึงจะให้เสียหายน้อยที่สุด

ทั้งนี้ หากปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สามารถปฏิบัติได้ และโครงสร้างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการซี ๑๑ แต่อยู่ที่ว่าการปฏิบัติตามแผนยอมรับหรือไม่ สรุปว่า แผนการป้องกันฯ ใช้ได้กฎหมายถูกต้อง แต่การนำไปสู่การปฏิบัติรัฐบาลต้องทำอย่างจริงจัง

สำหรับในกรณีที่อุทกภัยเกิดขึ้นอีก รัฐบาลต้องตัดสินใจบนข้อมูลที่ถูกต้องจากทุกหน่วยงาน เช่น กระทรวงเกษตรฯ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ;เป็นต้น การตัดสินใจในรูปคณะกรรมการที่มีอยู่ รวมทั้งการตัดสินใจตามแผนที่มีน่าจะแก้ปัญหาได้ เพราะปัญหาสถานการณ์น้ำของประเทศไทยจะขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำฝนเพียงอย่างเดียวถ้าตัดสินใจได้บนข้อมูลตั้งแต่น้ำเริ่มมีปริมาณมากขึ้น

สำหรับเงินช่วยเหลือครัวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาทในต่างจังหวัด กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้พัฒนาระบบและนำไปจ่ายให้ประชาชนผู้ประสบอุทกภัยได้อย่างรวดเร็ว โดยร่วมมือกับธนาคารออมสิน ส่วนกรุงเทพมหานครไม่มีองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่มีคณะกรรมการชุมชนกลั่นกรองและไม่เคยประสบภัยจึงอาจจะช้าไปบ้าง แต่ก็ได้มีการประชุมร่วมกับกรุงเทพมหานครและมอบอำนาจให้กรุงเทพมหานครรับผิดชอบเงินช่วยเหลือจำนวน ๕๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นอำนาจของอธิบดีกรมป้องกันฯ ให้กรุงเทพมหานครไปดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

นักการเมืองเป็นอุปสรรคในการแก้ปัญหาหรือไม่

ข้อมูลที่ได้รับ

ในระดับนโยบายนักการเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจและจะให้เป็นเอกภาพได้อย่างไร แต่การเมืองในพื้นที่ฯ ถ้าคิดในแง่ลบก็มีส่วนในการแก้ปัญหา แต่จะมีมากหรือน้อยเท่านั้นเอง ถ้านักการเมืองทราบถึงข้อกฎหมายด้วยจะดีเพราะจะได้ช่วยประชาชนได้อย่างถูกต้อง โดยไม่ต้อง

มีการอภิปราย หรือถอดถอน ข้าราชการประจำก็ต้องแจ้งให้นักการเมืองทราบในสิ่งที่ถูกต้อง ถ้านักการเมืองรู้แล้วไม่ทำก็เป็นเรื่องการตัดสินใจในทางปฏิบัติ

นักการเมืองเคยถามท่านหรือไม่ว่ามีกฎหมายที่จะปฏิบัติหรือไม่ หรือท่านมีโอกาสชี้แจงหรือไม่

ข้อมูลที่ได้รับ

นักการเมืองในระดับนโยบายได้ถามถึงกฎหมายป้องกันภัยเป็นอย่างไร แต่ไม่ได้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร

โครงสร้าง ศปภ. เพราะเหตุใดจึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้อำนวยการ ศปภ. แทนที่จะเป็นรัฐมนตรีว่ากรระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงและมีข้าราชการที่มีความรู้และเชี่ยวชาญด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเฉพาะ ส่วนโครงสร้างภายใน ศปภ. ที่ไม่มีข้าราชการประจำเป็นเลขาฯ ถ้ามีจะทำให้ทราบข้อกฎหมายดี อีกกรณีหนึ่งตำแหน่งเลขาฯ และรองเลขาฯ จะเป็นฝ่ายการเมือง

ข้อมูลที่ได้รับ

การตั้ง ศปภ. น่าจะเน้นเรื่อง ความรับผิดชอบ เพราะขณะนั้นภัยเข้ามาใกล้กรุงเทพฯ มากแล้ว การตั้งเลขานุการอาจเป็นเพราะว่าผู้อำนวยการ ศปภ. เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จึงตั้งคนใกล้ชิดที่อยู่กระทรวงเดียวกันเป็นเลขาฯ ส่วนการตั้งผู้อำนวยการ ศปภ. ไม่ทราบวัตถุประสงค์

ที่นายกรัฐมนตรี ประกาศใช้มาตรา ๓๑ ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอาจจะมีเจตนาเพื่อบูรณาการเหตุการณ์สาธารณภัยเมื่อเหตุการณ์มีความร้ายแรงยิ่ง ถ้ามีการเสนอแนะให้ใช้ร่วมกับแผนภูมิในเอกสารแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ หน้า ๔๓ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้บัญชาการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บัญชาการจะครบถ้วน และทำให้จังหวัดและกรุงเทพมหานครไม่ได้เข้ามาอยู่ในการบังคับบัญชาของ ศปภ. อีกทั้งมีระบบงานครอบคลุมทุกเรื่อง เช่น การประชาสัมพันธ์ การแจ้งเตือนภัยการอพยพ เป็นต้น จะช่วยให้การแก้ไขสถานการณ์มีประสิทธิภาพขึ้นหรือไม่

ข้อมูลที่ได้รับ ตอบข้อซักถามเป็น ๓ ประเด็น คือ

๑) การตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนายกรัฐมนตรีจะมีผู้ดูแลอยู่หลายส่วน

๒) การแก้ปัญหาจะราบรื่นหรือไม่ยังมีปัจจัยอื่นอีกหลายอย่างเช่น ผู้ที่แนะนำอาจแนะนำว่ายังมีกฎหมายฉบับอื่น หรือช่องทางอื่นอีกที่สามารถดำเนินการได้

๓) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการควบคุมกำกับภัยพิบัติและในบางมาตราสามารถดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นใกล้เคียงได้

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ ค่อนข้างดีจะสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจและความรับผิดชอบระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองได้เป็นอย่างดี เพราะแผนนี้กำหนดให้ข้าราชการการเมืองเป็นหัวหน้าแล้วข้าราชการประจำจะเป็นรองในทุกระดับ ซึ่งโครงสร้างของ ศปภ.จะเป็นอีกลักษณะหนึ่ง และในสถานการณ์วิกฤตรัฐบาลไม่ควรออกหลักการใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาเพราะผู้ปฏิบัติจะไม่มีความพร้อม

หากนายกรัฐมนตรีใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ สถานการณ์จะเรียบร้อยกว่าตั้ง ศปภ. เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ แม้กระทั่งการจัดหาถุงยังชีพกรมป้องกันฯ ไม่ได้เป็นผู้จัดหา จึงทำให้การบริหารจัดการเป็นไปได้ยากลำบาก ที่น่าเป็นห่วงคือหลังจากน้ำลดแล้ว รัฐบาลได้ตั้ง กนอ. ขึ้นมาและจะดำเนินการให้เป็นองค์กรถาวร อีกทั้งจัดตั้ง กนอ. กยอ. กลายเป็นว่าประเทศไทยเมื่อมีสถานการณ์ใหม่ๆ ขึ้นมาจะต้องมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นมารองรับอยู่เสมอ ถ้าหากปีหน้าเกิดวิกฤตอีกรัฐบาลจะเดินตามแบบใดหรือกฎหมายฉบับใดหรือให้องค์กรใดดูแล ข้าราชการประจำจะสับสนต่อการปฏิบัติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๗ สิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใช้เวลาอีก ๓ ปี อาจจะดำเนินการอะไรไม่ได้

กรุงเทพมหานครจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลก็จะมีกฎหมายกำหนดบทบาทไว้ทั้งหมดแล้วที่จะดูแลและแก้ปัญหา

การแก้ปัญหาอุทกภัยในครั้งนี้อยู่ที่การตัดสินใจของรัฐบาล และการนำแผนและกฎหมายไปปฏิบัติขอความเห็นต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในครั้งนี้ทันต่อเหตุการณ์และการนำไปสู่การปฏิบัติกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องการเห็นการดำเนินการหรือต้องการที่จะแก้ไขหรือต้องการที่จะทำอะไรข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขเมื่อเกิดภัยร้ายแรงต้องแก้ที่จุดใดและเมื่อผ่านภัยพิบัติแล้วรัฐบาลจะเตรียมแผนเพื่อรองรับภัยพิบัติหรือไม่อย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

สิ่งที่ต้องการเห็นมากที่สุด คือ ต้องการเห็นการตัดสินใจที่ถูกต้องในการป้องกันสาธารณภัย เพราะการป้องกันเป็นเรื่องสำคัญกว่าการบรรเทา แม้แต่การบริหารจัดการก็เป็นการป้องกัน จะป้องกันอย่างไรต้องเป็นระบบ แผนต้องปฏิบัติแต่ต้องให้เป็นรูปแบบมากกว่านี้ การป้องกันระดับจังหวัดและอำเภอ กรมป้องกันฯ ดำเนินการเต็มที่แต่ภัยที่เกิดระดับร้ายแรงต้องมีการแก้ปัญหาที่เด่นชัดในการแก้ปัญหา เมื่อฝนตกมาตั้งแต่ภาคเหนือ และภาคกลางในปริมาณมาก และมีน้ำไหลลงมาสู่ทะเลมีวิธีการบริหารจัดการได้ถ้าอยู่ในการตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสมกับเหตุการณ์

บันทึกบทเรียนการบริหารแผนการป้องกันฯ ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีจุดอ่อนอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้ความสำคัญเนื่องจากประเทศไทยเกิดภัยพิบัติอยู่เสมอเช่น ภัยแล้ง ภัยหนาว วาตภัย และอุทุกภัย

๒) การบูรณาการแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ มีการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

๓) กองทุนฤงยังชีพมีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

๔) การแก้ปัญหาจุดเชื่อมต่อการระบายน้ำ กระทรวงมหาดไทย ได้แต่งตั้งผู้ตรวจกระทรวงมหาดไทย และผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรี ควบคุมกำกับจุดเชื่อมต่อการระบายน้ำ

๕) แผนการอพยพมีกำหนดไว้ในแผนการป้องกันฯ และมีการซ้อมกันอยู่บ้าง แต่ลักษณะวัฒนธรรมของคนไทยไม่ยอมไปอยู่ไกลจากบ้าน จึงทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคในการอพยพ

๖) การบันทึกบทเรียนกรมป้องกันฯ ได้มีการดำเนินการจากกรณีน้ำท่วม จังหวัดนครราชสีมา เมื่อประมาณต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๔ สำหรับการเกิดอุทกภัยครั้งนี้จะรวบรวมไว้

การศึกษาบทเรียนควรมีประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์วิกฤตควรบริหารจัดการอย่างไร กระบวนการตัดสินใจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีวิธีการปฏิบัติอย่างไร ต้องมีการแก้ไขกฎหมายหรือไม่หรือต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรหรือไม่ และคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เคยมีข้อพิจารณาว่า ควรมีการจัดทำคู่มือให้รัฐมนตรีในการปฏิบัติหน้าที่ว่ารัฐบาลมีเครื่องมืออะไรบ้างในการดำเนินการและจะปฏิบัติอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

การเมืองจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้าราชการประจำหรือไม่ เห็นว่าการเมืองกับข้าราชการประจำจะต้องมีมิติสัมพันธ์กัน เพราะฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการประจำจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติถ้าไม่เช่นนั้นแล้ว จะไม่เกิดเป็นผลสำเร็จได้ อีกส่วนหนึ่งข้าราชการประจำเป็นฝ่ายเสนอแนะข้อมูลให้ฝ่ายการเมืองตัดสินใจ ข้าราชการก็ต้องปฏิบัติไปตามการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง อีกกรณีหนึ่ง คือ มีกฎหมาย แผน แต่การปฏิบัติอาจไม่เป็นไปตามระบบ ซึ่งมีข้อจำกัดมากมาย

Intergovernmental Panel on Climate change (ipcc) คาดการณ์ว่าในอนาคตประเทศไทยอาจจะมีภัยแล้งมากเป็น ๒-๓ เท่าที่เคยมี การเตรียมการสำหรับภัยในลักษณะที่แตกต่างกัน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะมีการเตรียมการล่วงหน้าไว้อย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับท้องถิ่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่ใช่หน่วยปฏิบัติ แต่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการจัดทำแผนศึกษาวิจัยประสานการปฏิบัติแนะนำ ให้คำปรึกษา ติดตาม ตรวจสอบ และปฏิบัติการอื่นตามที่ คณะกรรมการ กปภ.ช. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การปฏิบัติตามแผนการป้องกันฯ จะต้องอาศัยหน่วยงานที่มีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ เช่น กรมทรัพยากรน้ำ เป็นต้น นำแผนไปปฏิบัติและนำเข้าที่ประชุมระดับจังหวัด อำเภอเพื่อดำเนินการ

กรมป้องกันฯ มีความเห็นว่า แนวคิดการแก้ไขสถานการณ์อุทกภัยในยามวิกฤตที่กำหนดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีความเหมาะสมหรือไม่ และนิยามคำว่า “ร้ายแรง” กำหนดไว้อย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

ในแผนการป้องกันฯ กำหนดไว้ ๔ ระดับ จะยึดตามขีดความสามารถของผู้อำนวยการในแต่ละระดับ เช่น ระดับหนึ่ง ผู้อำนวยการท้องถิ่น ระดับสอง ผู้ว่าราชการจังหวัด ระดับสาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ระดับที่สี่ร้ายแรงอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบ โดยภัยที่เกิดขึ้นที่ท้องถิ่นใดให้ท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการหรือถ้าเกิดภัยขึ้นครอบคลุมทั้งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการระดับจังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับอุทกภัยครั้งนี้ยังไม่มีความร้ายแรงถึง ระดับ ๔

การที่นายกรัฐมนตรีประกาศใช้มาตรา ๓๑ มีผลอย่างไร กับอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ข้อมูลที่ได้รับ

การใช้อำนาจตามมาตรา ๓๑ ของนายกรัฐมนตรีจะไม่ตัดอำนาจผู้อำนวยการระดับท้องถิ่นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๓๑ เป็นมาตราที่เป็นการบูรณาการหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

ข้อเสนอแนะตามเอกสารของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ข้อ ๕ ควรพัฒนาให้มีศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติอย่างเป็นทางการโดยเร็วที่สุด (ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ กรมป้องกันฯ ได้รับงบประมาณค่าสำรวจออกแบบโครงการศูนย์บัญชาการสาธารณภัย จำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท)

ข้อเสนอแนะข้อที่ ๕ ตามกฎหมายให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเลขานุการคณะรัฐมนตรีเห็นชอบใช้แล้วปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗ ตามแผนจะให้มีผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับภัย ๑๔ ภัย

และ ๔ ภัยด้านความมั่นคงให้มีกองบัญชาการ เป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ โดยฝ่ายเลขานุการจัดการแต่ยังไม่มีสถานที่จึงต้องใช้สถานที่ของกรมป้องกันฯ รวมทั้งอุปกรณ์ไปพลางก่อน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อเกิดภัยพิบัติ รัฐบาลกลางจะประกาศภาวะฉุกเฉินและให้หน่วยงานกลางลงไปให้ความช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นและประชาชนซึ่งหน่วยงานกลางจะมีการฝึกเจ้าหน้าที่ มีเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ในการช่วยเหลือประชาชนเมื่อรัฐบาลสั่งอพยพ

โครงสร้างของกรมป้องกันฯ จะแบ่งเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนของภูมิภาค คือ ระดับจังหวัด มีป้องกันภัยจังหวัดขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จะไม่มีเครื่องมือมากนัก เป็นหน่วยประสานงานและดูแลช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด แต่มีศูนย์เขตที่จะกระจายอยู่ตามภูมิภาครวม ๑๘ ศูนย์ เป็นศูนย์กลาง ศูนย์เขตจะมีเครื่องมือและดูแลกลุ่มจังหวัด อุปกรณ์ต่างๆ รับโอนจากกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมประชาสงเคราะห์ กรมการปกครอง เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบอุทกภัย เครื่องมือบางส่วนได้รับการสนับสนุนจาก FEMA. และ JICA. และของบประมาณมาจัดซื้อด้วยส่วนหนึ่ง สำหรับ อปพร. ได้มีการฝึกไว้ประมาณ ๑,๒๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งจะเป็นอาสาสมัครไม่มีค่าตอบแทนแต่มีให้เฉพาะค่าเบี้ยเลี้ยงเมื่อต้องปฏิบัติหน้าที่ แต่อย่างไรก็ดีได้มีการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนเพื่อป้องกันภัยด้วยตนเองโดยสนับสนุนด้านอุปกรณ์และงบประมาณส่วนหนึ่ง

การบริหารจัดการ การปฏิบัติตามแผนฉบับที่ ๖ ได้มีการเตรียมการไว้หรือไม่อย่างไร และมีข้อดีข้อเสียอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

การบริหารงานในภาวะฉุกเฉิน กรมป้องกันฯ ให้ความรู้กับหน่วยงานด้านปฏิบัติ เช่น อำเภอ จังหวัด มีการอบรมทั้งผู้ปฏิบัติและผู้สั่งการ เพื่อให้มีความรู้ร่วมกัน เครื่องมือที่สำคัญ คือ มีข้อตกลงกับกรมพัฒนาที่ดิน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ JICA. นำองค์ความรู้ไปใช้ประโยชน์ เพื่อเสริมความรู้ให้กับชุมชนและท้องถิ่นที่จะเตรียมการป้องกัน ซึ่งในอดีตจะให้ชุมชนคิดเองปฏิบัติเองอาจมีความคลาดเคลื่อน กรมป้องกันฯ จะทำแผนที่เสี่ยงภัยทั่วประเทศโดยร่วมมือกับกรมที่ดิน กรมทรัพยากรธรณี กรมอุตุนิยมวิทยา เพื่อใช้เป็นรูปแบบการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ล่อแหลมและมอบให้ท้องถิ่นและส่วนราชการนำไปใช้ประโยชน์จากโครงการจัดทำความรู้ไปจัดการกับสิ่งกีดขวางทางน้ำ จัดการผังเมืองเพื่ออยู่อาศัย

โครงสร้าง ศปภ. มีความแตกต่างกับศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจตามแผนการป้องกันฯ อย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

ผู้อำนวยการทุกระดับมีอำนาจหน้าที่ตามแผนที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นการซ้อมให้การทำงานชัดเจนยิ่งขึ้น อำนาจบรรเทาป้องกันอยู่ในอำนาจของแต่ละหน่วย เช่น จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น การปรับปรุงสภาพหลังน้ำลดก็เป็นอำนาจของกรุงเทพมหานคร ของอำเภอ จังหวัดตามกฎหมาย

ข้อสังเกต กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังขาดการเตรียมการเผชิญภัย อีกทั้งความร่วมมือระหว่างกรมป้องกันฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ประสบผลสำเร็จ ควรพิจารณาบทเรียนไปสร้างองค์กรเพื่อให้มีอำนาจอย่างแท้จริงและอาจจะต้องขอความร่วมมือจากองค์กรภาคเอกชน ประชาชน และต่างประเทศ เพื่อเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของกรมป้องกันฯ

รัฐบาลและกรมป้องกันฯ ต้องสร้างความมั่นใจให้กับภาคประชาชนและภาคเอกชน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม เพื่อที่จะนำทรัพยากรมาลงทุนในประเทศไทยต่อไป และเพื่อป้องกันภัยพิบัติต่าง ๆ ให้มีผลกระทบน้อยที่สุดกับภาคส่วนต่าง ๆ และจะมีแนวทางอย่างไรให้ฝ่ายการเมืองยอมรับแผนการป้องกัน กฎหมายที่มีอยู่หากรัฐบาลไม่ยอมรับปัญหาภัยพิบัติอาจจะส่งผลกระทบอย่างมากต่อไปในอนาคต

ข้อสังเกต กรณีที่กรมป้องกันฯ ให้ข้อมูลว่า กฎหมายและแผนไม่มีข้อบกพร่องในฐานะกรมป้องกันฯ เป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ รัฐบาลไม่ได้เดินตามกฎหมายและแผน จึงไม่เห็นข้อบกพร่องของกฎหมายและแผน แต่เลือกที่จะใช้วิธีการใหม่ๆ กับสถานการณ์ใหญ่โดยตั้ง ศปภ.ขึ้นมา ประเทศไทยโชคดีที่ไม่มีภัยพิบัติ แต่โชคร้ายที่ไม่มีภัยพิบัติแล้วจึงไม่มีประสบการณ์ เพราะฉะนั้นกฎหมายมีไว้แต่ไม่นำมาใช้ จึงไม่สามารถค้นหาข้อบกพร่องได้ และรัฐบาลให้ข้อมูลผ่านสื่อว่า กฎหมายไม่สามารถรับมือน้ำท่วมในครั้งนี้ได้ ดังนั้น รัฐบาลต้องเสนอแก้ไขกฎหมาย

ข้อสังเกต แผนการป้องกันฯ ได้มีการปฏิบัติในจังหวัดที่น้ำท่วมในภาคกลาง แต่เมื่อน้ำไหลลงสู่กรุงเทพมหานคร รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องใหญ่ต้องตั้ง ศปภ. ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแผนการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ทำให้เห็นว่าแผนการป้องกันฯ ถูกนำมาปฏิบัติกับที่หนึ่ง แต่อีกที่หนึ่งไม่นำมาปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้มีความสับสนในการปฏิบัติของข้าราชการ

สิ่งสำคัญกรมป้องกันฯ ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติที่ผ่านมาว่าเป็นไปตามแผนกฎหมายหรือไม่ เพื่อเตรียมพร้อมรับกับเหตุการณ์ภัยพิบัติในอนาคตหากเกิดขึ้นอีก จึงต้องมีการสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนให้ได้ว่าจะสามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้ กรมป้องกันฯ มีเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบายต้องมีการนัดประชุมกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำปัญหาที่ผ่านมาอภิปราย และนำไปสู่การแก้ไข ประการสุดท้าย ควรมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหา

๓ง การบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงตามหลักธรรมาภิบาล (Security Sector Governance)

๓ ง-๑ งานความมั่นคงของรัฐ แบ่งได้เป็น ๓ ยุค คือ

๓ ง-๑.๑ ยุคแรก ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๑ ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของแต่ละประเทศเกิดจากการที่ข้าศึกใช้กำลังทหารรุกราน การรักษาความมั่นคงของชาติจึงเป็นการใช้กำลังทหารในการป้องกันประเทศ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ ยุติลง มีความพยายามจัดตั้งสันนิบาตชาติ

เพื่อควบคุมการใช้กำลังทหารรุกรานประเทศอื่น แต่ไม่ประสบผลสำเร็จจึงทำให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตของผู้คนและทรัพยากรของโลกไปมาก ประเทศมหาอำนาจทั้ง ๕ ในขณะนั้น คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และจีน ได้จัดตั้งสหประชาชาติขึ้น โดยมีประเทศมหาอำนาจทั้ง ๕ เป็น "คณะมนตรีความมั่นคง" มีหน้าที่ควบคุมการใช้กำลังทหารของประเทศต่างๆ ประเทศใดฝ่าฝืนจะถูกมาตรการลงโทษตั้งแต่การประณาม การปฏิเสธไม่ทำการค้า และการใช้กองกำลังสหประชาชาติเข้าควบคุมสถานการณ์ ซึ่งการใช้มาตรการลงโทษประเทศที่รุกรานจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศมหาอำนาจทั้ง ๕ อย่างเป็นเอกฉันท์ ต่อมา เมื่อสหประชาชาติเข้ามามีบทบาทและมีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ส่งผลให้การใช้กำลังทหารเพื่อรุกรานประเทศอื่นกระทำได้ยากขึ้น

๓ ง-๑.๒ ยุคที่สอง เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศต่างๆ ได้เปลี่ยนรูปแบบการใช้กำลังทหารอย่างเปิดเผยมาเป็นสงครามการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และสงครามด้านพลังงานขยายตัวออกไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ต่อมาเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นยุคของสงครามข้อมูลข่าวสารมีผลกระทบต่อภัยคุกคาม แนวคิดการรักษาความมั่นคงจึงเปลี่ยนเป็นการเจรจาทางการทูต ทั้งทวิภาคี พหุภาคี และการดำเนินการผ่านสหประชาชาติเพื่อลดความขัดแย้ง ทำให้บทบาททหารลดลงเหลือเพียงเครื่องมือชิ้นสุดท้ายในระบบความมั่นคงของชาติ

๓ ง-๑.๓ ยุคที่สาม หลังจากสงครามเย็นยุติลงจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเอกะอภิมหาอำนาจ จึงได้เสนอแนวคิดในการจัดระเบียบโลกโดยนำประชาธิปไตย การค้าเสรี และสิทธิมนุษยชนมาเป็นประเด็นสำคัญ มิติของความมั่นคงจึงขยายตัวในทางกว้างจากความมั่นคงของประเทศมายังความมั่นคงขององค์ประกอบภายในชาติ ได้แก่ คน สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากขึ้น นอกจากนั้นยังพบว่า ปัญหาความมั่นคงของชาติเกิดจากการแสวงหาประโยชน์ของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มักจะใช้อำนาจโดยมิชอบ ไม่ให้ความเป็นธรรม และเลือกปฏิบัติ จึงเกิดการก่อการร้ายและการเดินขบวนเรียกร้องขอความเป็นธรรม และขยายตัวเป็นการชุมนุมเพื่อขับไล่ผู้นำประเทศที่ครองอำนาจเป็นเวลานานและฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น กรณีปฏิรูปดอกมะลิ (Jasmine revolution) ในตะวันออกกลาง และขยายตัวไปอีกหลายประเทศ

ด้วยเหตุนี้นักวิชาการในแถบทวีปยุโรปจึงมีแนวคิดที่จะปฏิรูประบบงานความมั่นคงขึ้น โดยนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะในภาครัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน รวมถึงกระบวนการยุติธรรม โดยหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในระบบงานความมั่นคง (Security Sector Governance – SSG) มี ๕ ประการ คือ

๑) การควบคุมงานด้านความมั่นคงโดยพลเรือน (Civilian Control)

๒) ความโปร่งใส (Transparency) ในการใช้งบประมาณด้านความมั่นคง

๓) ความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจรัฐต่อความเสียหายที่รัฐหรือประชาชนได้รับ (Accountability)

๔) การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามาตรวจสอบและเสนอข้อคิดเห็นในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการออกกฎหมาย (Participation)

๕) พัฒนาผู้ใช้อำนาจรัฐให้มีคุณธรรม (Virtue) ตามมาตรฐานจริยธรรมที่กำหนด และมีการใช้หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางในการบริหารราชการภาครัฐทุกฝ่ายใช้อำนาจตามกฎ ระเบียบ อย่างเป็นธรรมไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ

๓ ง-๒ ธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มใช้หลักธรรมาภิบาลเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งภาคธุรกิจและภาคราชการ ซึ่งภาคราชการมีการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับรัฐบาลในสมัยนั้นได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ เพื่อให้ภาคราชการใช้เป็นหลักในการบริหารราชการโดยยึดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก และนำหลักธรรมาภิบาลในงานความมั่นคงทั้ง ๕ ประการ มาเป็นกรอบในการตรากฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติ การจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในงานความมั่นคงยังมีปัญหาข้อขัดข้องและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล จึงสมควรมีการศึกษาสภาพปัญหาการนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบงานความมั่นคง และเสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบงานความมั่นคง (Security Sector Reform – SSR) ที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

๓ ง-๓ ความหมายการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง

ความหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงและการบริหารจัดการความมั่นคงอย่างมีธรรมาภิบาล จะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และด้านการทหาร กระแสโลกที่สำคัญ ซึ่งส่งผลต่องานความมั่นคง ประชาคมโลกในยุคหลังสงครามเย็น โลกจะกลายเป็น “หมู่บ้านโลก” (The Global Village) ในระบบทุนนิยมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นประเด็นสำคัญในกระแสโลกในยุคปัจจุบันจึงถูกตั้งชื่อใหม่ว่ายุคกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) การไหลเวียนของคน เงินทุน ความรู้ ข้อมูลข่าวสารขยายวงกว้างออกไป ส่งผลให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดกระบวนการหาประโยชน์ของกลุ่มคนต่างๆ ในรูปแบบที่หลากหลายภายใต้การค้าเสรีเต็มรูปแบบ ผลที่ตามมาคือความขัดแย้งในรูปแบบต่าง ๆ ของประเทศและสังคมโลก

๓ ง-๔ ทหารกับการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง

ฝ่ายความมั่นคง โดยเฉพาะทหารได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคประชาสังคมเพื่อช่วยเหลือส่งเสริมและได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี สิ่งที่เห็นว่าไกลตัวแต่มีผลกระทบเป็นอย่างมาก คือการก่อการร้ายซึ่งเกิดขึ้นทั้งในประเทศแถบทวีปยุโรปและตะวันออกกลาง ซึ่งนักก่อการร้ายรุ่นใหม่

ถูกบ่มเพาะขึ้นมาเพื่อต่อสู้แย่งชิงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเสรีมากขึ้น ทหารจึงมีส่วนช่วยในการควบคุมสถานการณ์ให้มีความมั่นคงมากขึ้น

ปัญหาความมั่นคงใหม่ หลักการปฏิรูปงานความมั่นคงควรจะเป็นผลมาจากการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมความมั่นคงใหม่ก่อนแล้วดูยุทธศาสตร์เพื่อนำมาปรับบทบาทให้เข้ากับสภาวะแวดล้อม ซึ่งสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในปัจจุบันและในอนาคตอาจแบ่งเป็น ๓ ระดับ คือ

สภาวะความมั่นคงในระดับโลกซึ่งมีหลายประการที่ต้องวิเคราะห์ให้ชัดเจนและมีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างไร ตัวอย่างเช่น ระบบโลกจะเปลี่ยนจากระบบหนึ่งขั้วเป็นหลายขั้วหรือไม่ ประเทศสหรัฐอเมริกาจะเสื่อมลงหรือไม่หรือจะคงอยู่ต่อไปเพราะมีผลต่อความมั่นคงของประเทศไทยเพื่อจะนำมาปรับกลไกให้เข้ากับประเทศไทยได้ จากที่คณะมนตรีความมั่นคงมีบทบาทในการให้ความเห็นชอบในการใช้กำลังทหารกับประเทศที่ไปรุกรานประเทศอื่นได้ ประกอบกับแนวโน้มบทบาทขององค์การระหว่างประเทศมีขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งระบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นควรมีการพิจารณาว่าจะมีผลกระทบกับประเทศไทยอย่างไร และจะนำมาปรับกับงานความมั่นคงของประเทศไทยอย่างไรให้มีเอกภาพและมีการบูรณาการด้วยกันอย่างไร

ในด้านประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศจีนและสหรัฐอเมริกา จากที่ประเทศจีนกำลังก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจ และจะเกิดความขัดแย้งกับประเทศสหรัฐอเมริกาแต่จะมีความร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจ จะเกิดผลกระทบกับประเทศไทยอย่างไรและประเทศไทยจะมีแนวคิดในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์อย่างไร

ประกอบกับในอนาคตทรัพยากรธรรมชาติกำลังจะหมดไป เช่น น้ำมัน ดังนั้น ประเทศไทยควรจะเตรียมการณ์อย่างไร ในปัจจุบันการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงมีความซับซ้อนยากต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และการปฏิรูปความมั่นคงของรัฐ หน่วยงานความมั่นคงจะมีแผนรองรับไว้อย่างไรกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ ความขัดแย้งระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน และความมั่นคงภายในประเทศจะแก้ปัญหาอย่างไร

ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคในแต่ละสมัยที่ไม่มีโอกาสจบสิ้นนั้น เพราะมีผลประโยชน์ของแต่ละประเทศเป็นปัจจัยสำคัญจึงทำให้เกิดความขัดแย้งตามมา รวมทั้งประเทศไทยที่ยังคงมีกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่ยึดผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองปัญหาความขัดแย้งจึงยังคงอยู่ ดังนั้น แนวทางการแก้ไขหรือองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะระดับโลกหรือระดับประเทศ แต่ละกลุ่มต้องทำเพื่อผลประโยชน์ของมวลมนุษย์และให้มีความสอดคล้องกับสังคมโลก หรือระดับภูมิภาคจะต้องทำให้สังคมโลกเกิดสันติสุขอย่างยั่งยืน

ปัญหาความมั่นคงไม่มีการหยุดนิ่งแต่จะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ สิ่งสำคัญคือทุกคนต้องรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก เช่น ประเทศใดเป็นมหาอำนาจและจะมีประเทศไหนที่จะก้าวขึ้นมาสู่มหาอำนาจในด้านใดบ้าง ในยุคโลกาภิวัตน์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง เช่น มีการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน มีการรุกรานกันในด้านการทหารอย่างไร มีการพัฒนาการสู้รบในด้านใด การใช้ข้อมูลข่าวสารต่อสู้กันเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ การปกครองโดยระบบเครือญาติซึ่งใช้มา

เป็นระยะเวลานานกำลังจะหมดไป ในประเทศแถบตะวันออกกลาง สิ่งดังกล่าวข้างต้นคนไทยต้องรู้เท่าทัน มองให้ไกล แล้วปรับวิธีการรักษาความมั่นคงให้ทันสมัย โดยควรศึกษาเรื่องต่างๆ ให้เหมาะสมกับประเทศไทย การปกครองประเทศต้องใช้หลัก Good Governance ดังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงมีพระราชดำรัสถึงเรื่องความเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา ควรศึกษาสภาวะแวดล้อมให้ตรงกับความต้องการของประเทศไทย โดยเฉพาะความมั่นคงเป็นสิ่งสำคัญของทุกภาคส่วน ต้องร่วมกันป้องกัน แก้ไข เข้าใจ วิเคราะห์ กำหนดยุทธศาสตร์ ค้นหาสภาวะแวดล้อม มองว่าต่อไปประเทศไทยจะกำหนดยุทธศาสตร์ไปในด้านใด เพื่อความสงบสุข โดยรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติไว้

SSR/SSG เป็นแนวความคิดของประเทศแถบทวีปยุโรป สำหรับประเทศไทยงานความมั่นคงจะมีหน่วยทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ แต่ของประเทศแถบตะวันตกจะให้ความหมายรวมไปถึงศาล อัยการ ดังนั้น การปฏิรูปหน่วยงานต้องจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนให้มีความเหมาะสมกับประเทศ

ความมั่นคงมิติใหม่มีขึ้นเมื่อประมาณ ๓๐ ปี ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นแนวคิดของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมและมีหลักการ Good Governance เกิดขึ้นมาจากแนวคิดของภาคธุรกิจของต่างประเทศ และประเทศไทยก็ได้รับแนวคิดนี้มาเมื่อหลายปีที่ผ่านมา จึงได้มีการปฏิรูประบบราชการรองรับตามกระแสดังกล่าว เพื่อใช้บังคับกับกระทรวง ทบวง กรม อื่นๆ ในส่วนของฝ่ายกระทรวงกลาโหมได้ออกพระราชบัญญัติการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยนำหลักการธรรมาภิบาลมาไว้ในพระราชบัญญัติด้วย กล่าวคือ ให้ใช้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารราชการในกระทรวงกลาโหม หากไม่สามารถปฏิบัติได้ในเรื่องใดให้ตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นกรณีนั้น

๓ง-๕ ช่องว่าง / ปัญหาที่พบด้านธรรมาภิบาลในภาคส่วนความมั่นคง

๓ ง-๕.๑ SSR/SSG เป็นแนวคิดของต่างประเทศซึ่งอาจนำไปใช้ได้กับงานราชการบางอย่างที่ต้องการความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน แต่งานความมั่นคงทางทหารเป็นงานลักษณะที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก จะให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบไม่ได้ความมั่นคงจะรั่วไหล

๓ ง-๕.๒ แนวความคิดการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงและการบริหารจัดการความมั่นคงอย่างมีธรรมาภิบาล (SSR/SSG) ซึ่งเป็นแนวคิดของต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยน่าจะมีแนวคิดที่แตกต่างอยู่บ้าง เนื่องจากประเทศไทยมีเหตุการณ์ใหม่ ๆ เกิดขึ้นอยู่เสมอ

๓ ง-๕.๓ หน่วยงานความมั่นคงของประเทศไทยมีหน่วยงานหลายหน่วยเป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายด้านความมั่นคงออกมาส่วนใหญ่จะขาดความชัดเจนไม่มีเอกภาพ ส่งผลให้เมื่อมอบหมายงานให้หน่วยปฏิบัติจะเกิดปัญหาต่อการปฏิบัติ

๓จ.การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (Judicial Reform)

กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยซึ่งมีวิธีการดำเนินการแก่ผู้ที่ประพฤติฝ่าฝืนกฎหมายโดยอาศัยองค์กร และบุคลากรที่กฎหมายให้อำนาจไว้กระบวนการยุติธรรมที่สำคัญได้แก่ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กระบวนการยุติธรรมทางแรงงาน กระบวนการยุติธรรมในศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง รวมทั้ง กระบวนการยุติธรรมในศาลภาษีอากร สำหรับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ระบบงานความมั่นคงเข้าไปเกี่ยวข้องจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายรองรับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติและเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับงานความมั่นคง เช่น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้น ที่เห็นและสัมผัสได้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดในรอบทศวรรษที่ผ่านมาของหน่วยงานที่รับผิดชอบงานความมั่นคงที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงกับประชาชนและสังคมโดยส่วนร่วมและสิ่งที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ เรื่องการละเมิดสิทธิของผู้ที่อยู่ภายใต้กฎหมายความมั่นคงทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวและโดยส่วนใหญ่แล้วจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอันเป็นกระบวนการสำหรับดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำผิดทางอาญาแล้ว การนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ จะต้องกระทำอย่างไร บทบัญญัติที่กำหนดวิธีดำเนินคดีอาญามีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดรูปแบบสำหรับการดำเนินคดีอาญา ดังนี้

๑) องค์กรและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ พนักงานสอบสวนหรือตำรวจ เป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเป็นหน่วยงานแรกที่รับผิดชอบต่อกระบวนการยุติธรรมก่อนที่คดีหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะผ่านไปยังพนักงานอัยการและเข้าสู่การพิจารณาของศาล ตำรวจเป็นผู้จับกุมผู้กระทำความผิด และทำการรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนแล้วส่งเรื่องหรือสำนวนสอบสวนให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นทนายของแผ่นดิน ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เมื่อศาลพิพากษาลงโทษแล้ว เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จะควบคุมตัวผู้นั้นไว้ในเรือนจำเพื่ออบรม ดัดนิสัย และฝึกอาชีพต่อไป

๒) ทนายความ ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม คือ เข้ามาว่าความแก้ต่างให้แก่คู่ความไม่ว่าจะเป็นโจทก์หรือจำเลย ทนายความเป็นผู้ประกอบอาชีพกฎหมายโดยอิสระทนายความจะให้คำปรึกษาหรือดำเนินคดีแทน โดยคิดค่าบริการจากลูกความ ทนายความจึงเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม เพราะเป็นผู้รู้กฎหมาย และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคู่ความในการดำเนินคดีในศาล ดังนั้น การกระทำของทนายความในศาลมีผลเท่ากับคู่ความทำเอง

๓) พนักงานอัยการ ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำเนินคดีต่อจากพนักงานสอบสวน เมื่อพนักงานสอบสวนได้สอบสวนคดีเสร็จแล้ว ก็จะส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ เพื่อฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป พนักงานอัย ารจึงเปรียบเสมือนทนายของแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในนามของรัฐ

๔) ศาลยุติธรรมศาลเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดคดีหรือตัดสินคดีตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ศาลแบ่งออกเป็น ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

(๑) ศาลชั้นต้น คือ ศาลที่จะเริ่มพิจารณาอรรถคดีเป็นเบื้องแรก ศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา สำหรับในกรุงเทพมหานคร เช่น ศาลแขวงพระนครเหนือ ศาลแขวงพระนครใต้ ศาลแขวงธนบุรี ศาลจังหวัดมีนบุรี ศาลคดีเด็กและเยาวชนกลาง ศาลอาญาธนบุรี และศาลอาญา เป็นต้น ส่วนในจังหวัดอื่นได้แก่ ศาลแขวง ศาลจังหวัด และศาลคดีเด็กและเยาวชน

(๒) ศาลอุทธรณ์ คือ ศาลซึ่งวินิจฉัยข้อผิดพลาด หรือข้อขาดตกบกพร่องของศาลชั้นต้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในกระบวนวิธีพิจารณาอรรถคดี ศาลอุทธรณ์นั้นเดิมมีอยู่ศาลเดียวตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่ปัจจุบันได้ขยายออกไปอีก ๙ ศาล คือ ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ – ๙

(๓) ศาลฎีกา เป็นศาลสูงสุดของศาลในระบบศาลยุติธรรมไทย มีศาลเดียวตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยความบกพร่องหรือข้อผิดพลาดในการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์อีกขั้นหนึ่ง

(๔) กรมราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายราชทัณฑ์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกือบทุกขั้นตอน โดยทำหน้าที่ควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างการดำเนินคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นชั้นก่อนศาลพิจารณา ระหว่างการพิจารณา ตลอดจนภายหลังการพิจารณาพิพากษา ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา เจ้าหน้าที่ฝ่ายราชทัณฑ์มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาล เช่น ควบคุมตัว ปล่อยตัว หรือแม้แต่คำพิพากษาประหารชีวิต ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชทัณฑ์ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายราชทัณฑ์ยังมีความรับผิดชอบสำคัญอื่นอีก คือ การฝึกอบรม และแก้ไขฟื้นฟูผู้ถูกคุมขังให้กลับตนเป็นคนดีด้วยการให้การอบรมทั้งในด้านศีลธรรม และอาชีพ เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมภายนอกได้ภายหลังได้รับการปล่อยตัวไป

สำหรับเรื่องของหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีหลักการที่สำคัญ คือ บุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย ตำรวจ อัยการ ศาล และพนักงานราชทัณฑ์ ซึ่งเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นก็จะต้องมีการสืบสวนและสอบสวนเกี่ยวกับความผิดโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อน จากนั้นพนักงานอัยการจึงจะฟ้องคดีอาญาต่อศาล หรือในบางกรณีผู้เสียหายจะฟ้องต่อศาลโดยตรงก็ได้ และในคดีอาญานั้นการพิจารณาสืบพยานของศาลจะต้องกระทำโดย

เปิดเผยต่อหน้าสาธารณชน และต่อหน้าจำเลย รวมทั้ง คดีอาญาเมื่อมีคำพิพากษาแล้วจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยไม่ชักช้า

<u>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม</u>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องที่สำคัญว่าด้วย "แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม" โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐและสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายเพื่อเป็นการประกันความเป็นธรรมอันเกิดจากการใช้กฎหมายของรัฐตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศรวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทยดำเนินการภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ โดยมีแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติเป็นแผนหลัก และมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรกระบวนการยุติธรรม แผนแม่บทวิจัยกฎหมายและระบบงานในกระบวนการยุติธรรม แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมเป็นกรอบกำหนดทิศทางในการดำเนินงานอันจะนำไปสู่แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อการบูรณาการไปในทิศทางเดียวกัน

สำหรับการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมายประเทศไทยมีการสำรวจและทบทวนกฎหมายทุกระดับเพื่อกฎหมายนั้นมีความทันสมัย ลดความยุ่งยาก ล่าช้าในการปฏิบัติสามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ สนับสนุนการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และเป้าหมายสูงสุดเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับดำเนินการศึกษา วิเคราะห์กฎหมายอย่างเป็นระบบและมีแบบแผนเพื่อการพัฒนากฎหมายของประเทศใน ๕ ประเด็น ได้แก่

๑) การมีส่วนร่วมของประชาชน

๒) การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภคการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ๑๑๙ ปี สถาปนากระทรวงยุติธรรม

๓) การพิจารณากฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน

๔) การพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

๕) การพิจารณากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ภารกิจพิเศษ คือ กระทรวงยุติธรรมได้รับมอบหมายให้จัดตั้งและดำเนินการ ดังนี้

(๑) ดำเนินการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตลอดจนดำเนินการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ

(๒) องค์กรเพื่อการปฏิรูปและพัฒนากระบวนการยุติธรรม (คณะกรรมการปฏิรูปและพัฒนากระบวนการยุติธรรม) ทำหน้าที่ในการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรเพื่อให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(๓) คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้สนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการ คอป.ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม เพื่อรับผิดชอบงานธุรการ งานวิชาการ งานการประชุม งานประชาสัมพันธ์และงานเลขานุการ

(๔) สถาบันอนุญาโตตุลาการ ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสถาบันอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้มีองค์กรที่มีความอิสระและคล่องตัวในการส่งเสริมและพัฒนาการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ

(๕) การจัดตั้งสถาบันเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice) เพื่อให้เป็นสถาบันทางวิชาการในระดับนานาชาติเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรม สถาบันนี้จะจัดตั้งขึ้นในรูปแบบองค์การมหาชน เพื่อให้มีความคล่องตัวในการประสานและพัฒนา

คณะกรรมาธิการวิสามัญจะนำเสนอข้อมูลและปัญหาอุปสรรคที่ได้รับต่อแนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยของหน่วยงาน คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงยุติธรรม รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม พร้อมทั้งนำเสนอข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อประเด็นการบังคับใช้กฎหมาย และประเด็นการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ตามลำดับ ดังนี้

ประเด็นการบังคับใช้กฎหมาย[๒๘]

ระบบงานความมั่นคงกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องมีด้วยกัน ๔ ฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน คือ

---

[๒๘] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๕ วันพุธที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

๑) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

๒) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑

๓) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๔) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อมูลที่ได้รับ

เรื่องหลักการที่สำคัญของกฎหมาย

๑) หลักการของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในเรื่องของการบริหารจัดการอำนาจเพื่อแก้ไขสถานการณ์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นการรวมศูนย์อำนาจของส่วนราชการต่างๆ

(๑) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ เจตนารมณ์ในการตรากฎหมายดังกล่าว เพื่อมุ่งประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหลัก ดังนั้น เนื้อหาของกฎหมายบางมาตราจึงได้กำหนดเรื่องของการฟื้นฟูบุคคลผู้หลงผิดโดยกำหนดให้ผู้ต้องหานั้นยินยอมเข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขและเมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดดังกล่าวแล้วสิทธินำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้นเป็นอันระงับไป นั่นคือเจตนารมณ์ประสงค์ที่จะนำไปใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ต่อมาเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองมีการชุมนุมประท้วงของประชาชนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๓ กฎหมายดังกล่าวจึงถูกนำมาใช้ในพื้นที่อื่นๆ และบริบทของเหตุการณ์และสถานการณ์อื่น

(๒) พระราชกำหนดการบริหารราชการฯ เป็นการระบุให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชาหรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การสั่งการและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการยกเว้นหลักตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในหลายเรื่องหลายกรณี

โดยสรุปกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มีระดับของการบังคับใช้โดยหากเหตุการณ์ยังไม่ถึงขั้นฉุกเฉินให้ใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ แต่หากเหตุการณ์รุนแรงถึงขั้นฉุกเฉินจึงจะใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการฯ

๒) พระราชบัญญัติจัดระเบียบฯ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการโครงสร้างของกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานในสังกัดกองทัพไทย ส่วนกรณีการใช้กำลังทหารเป็นการใช้อำนาจตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

๓) พระราชบัญญัติป้องกันฯ เป็นกฎหมายที่ประสงค์ในการแก้ไขและจัดการสาธารณภัยต่างๆ ซึ่งอำนาจหน้าที่ยังคงอยู่กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติ สำหรับกรณีสถานการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ที่ผ่านมาปรากฏตามข่าวว่านางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศใช้มาตรา ๓๑ ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งการเจ้าหน้าที่ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบหรือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แล้วแต่กรณี

เรื่องปัญหาในการปฏิบัติและการจัดทำแผนก่อนปฏิบัติในแต่ละสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) การชุมนุมประท้วงของประชาชนตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๓ กฎหมายดังกล่าวได้ถูกนำมาปรับใช้ตามบริบทของเหตุการณ์แต่ละเหตุการณ์ ในส่วนที่ได้เข้าไปร่วมกำหนดรายละเอียดของการใช้กฎหมายต่อการชุมนุมประท้วงของประชาชน คือ ในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในกรณีของคณะกรรมการศูนย์อำนวยการรักษาความสงบ (ศอรส.) และศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) ซึ่งในขณะนั้น ฝ่ายทหารหรือ กอ.รมน. ยังไม่มีความมั่นใจและขาดความเข้าใจต่อกฎหมายทั้งสองฉบับและเป็นช่วงรอยต่อของการบังคับใช้กฎหมายทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ว่าจะสามารถดำเนินการได้ในระดับใด ปฏิบัติได้เพียงใด กำหนดระยะเวลาแค่ไหนซึ่งกอ.รมน. ยังคงมีข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ทั้งนี้ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงกับฝ่าย ศอรส. และ ศอฉ. ในขณะนั้นว่า การปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องเป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมายจึงจะได้รับการยกเว้น หากเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะไม่ได้รับการยกเว้น และผู้เสียหายสามารถที่จะดำเนินการฟ้องร้องตามกระบวนการยุติธรรมได้ซึ่งตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ หากถูกเจ้าพนักงานกระทำการละเมิดสามารถที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาได้

๒) ในเนื้อหาและข้อกฎหมายเห็นว่า ไม่มีปัญหาหรือบกพร่องอย่างไร แต่ปัญหา คือ เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายทั้งสองฉบับยังขาดความเข้าใจ ซึ่งเมื่อมีการปฏิบัติจริงแล้วพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ เป็นขั้นเริ่มต้นของพระราชกำหนดการบริหารราชการฯ เมื่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์รุนแรงยากเกินที่จะควบคุมเข้าขั้นฉุกเฉินจึงจำเป็นที่จะต้องใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการฯ กรณีเช่น การให้อำนาจฝ่ายทหารในการจับกุมหรือคุมขังซึ่งทำให้เกิดปัญหา เนื่องด้วยทหารไม่มีความชำนาญในเรื่องดังกล่าวเหมือนเช่นฝ่ายตำรวจ

ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังนี้

๑) การปฏิบัติของทหารในพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ ที่ผ่านมามีข้อสังเกตว่ายังขาดความเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติการจัดระเบียบฯ โดยมิได้นำสาระของพระราชบัญญัติจัดระเบียบฯ ที่กำหนดในมาตรา ๘ อนุมาตรา ๕ ที่บัญญัติให้กองทัพไทยเสนอภารกิจการปฏิบัติการ

ทางทหารที่ไม่ใช่การสงคราม (Military Operations Other Than War- MOOTW) ผ่านคณะผู้บัญชาการทหารตามมาตรา ๔๗ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อขออนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อรัฐบาลจะใช้กำลัง ควรดำเนินการผ่านคณะผู้บัญชาการทหาร เพื่อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตามที่บัญญัติในมาตรา ๔๗

๒) ความสับสนต่ออำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการทหารบก กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน. และกรณีผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรอง ผอ.รมน. ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้เมื่อต้องใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ ผู้บัญชาการทหารบกสามารถใช้กำลังตามแผนของ กอ.รมน.ได้แต่เมื่อสถานการณ์ขยายตัวจนต้องประกาศใช้พระราชกำหนดฯ ผู้บัญชาการทหารบกต้องดำเนินการในกรอบของคณะผู้บัญชาการทหารตามมาตรา ๔๗ ของพระราชบัญญัติการจัดระเบียบฯ การบริหารราชการในลักษณะนี้ทำให้เกิดความสับสนต่อการใช้อำนาจรัฐของผู้บัญชาการทหารบกหรือไม่

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

๑) กอ.รมน. เป็นองค์กรลักษณะพิเศษที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน. และเป็นผู้บริหารสูงสุดของ กอ.รมน. ทำให้เมื่อมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ อาจจะมีผลความซ้ำซ้อนในบางกรณี แต่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการฯ มาตรา ๖ ที่ระบุให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการจะเป็นรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งจะเห็นความแตกต่างกันทั้งรูปแบบและวิธีการ

๒) สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการตามกฎหมายทั้งสองฉบับเมื่อปรากฏว่า มีการแต่งตั้งข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการฝ่ายใดก็ตาม เมื่อข้าราชการดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้แล้ว จะมีผลให้ข้าราชการดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายสองฉบับ โดยจะมิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายปกติ และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสองฉบับ รวมทั้งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้ ในกรณีเหตุการณ์ทางการเมืองปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๓ ฝ่ายข้าราชการทหารซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการมิได้ติดใจเกี่ยวกับอำนาจและบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติการ ซึ่งในที่ประชุม ศอฉ. มีเพียงข้อสงสัยถึงกรณีใดดำเนินการได้ กรณีใดดำเนินการไม่ได้ โดยมีการสอบถามมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานอัยการสูงสุด

ประเด็นการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

เรื่องของความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) ระบบของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอยู่ในขณะนี้ศาลยุติธรรมมีจำนวนผู้พิพากษาจำกัด แต่ละคนรับคดีจำนวนมาก การดำเนินการในแต่ละคดีมีเทคนิควิธีการมากมาย เช่น การขาดนัด การเลื่อนพิจารณา การประวิงเวลาของคู่กรณี หรืออื่นๆ เป็นต้น

๒) การยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลกรณีดังกล่าว จะให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดดำเนินการคงไม่ได้ เพราะศาลกำหนดไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาฯ การตราเป็นกฎหมายจึงน่าจะเป็นแนวทางที่มีความเป็นไปได้

๓) กรณีหน่วยงานรัฐไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์หรือฎีกาคดีเหล่านี้ กระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการในบางกรณีที่ทางกระทรวงเป็นผู้ละเมิดต่อผู้ป่วย แต่กระทรวงการคลังมีความเห็นอย่างไรนั้นไม่ทราบรายละเอียดและเรื่องดังกล่าวยังไม่มีการวินิจฉัยจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

๑) ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมเกิดขึ้นจากทุกภาคส่วนของระบบกระบวนการยุติธรรม โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ ระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(๒) สิทธิพื้นฐานในกระบวนพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(๓) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

(๔) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(๕) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๖) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

(๗) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(๘) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

ปัญหาของกระบวนการยุติธรรม คือ ลักษณะต่างคนต่างทำเหมือนกรณีศาลยุติธรรมได้ออกระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยแนวปฏิบัติในการนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและต่อเนื่อง พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้การนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและต่อเนื่องเป็นไปโดยเรียบร้อย แต่ในการปฏิบัติหรือความเป็นจริงของธรรมชาติการพิจารณาคดีไม่จำเป็นต้องต่อเนื่องและรวบรัด อาทิเช่น การพิจารณาสืบพยานภาคเช้า จำนวน ๓ ปาก ภาคบ่าย จำนวน ๓ ปาก โดยไม่ต้องถาม ไม่ต้องตอบ ไม่ต้องจดบันทึก เป็นต้น เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วปรากฏว่า เมื่อจะเขียนคำพิพากษาหรืออื่นๆ ไม่มีพฤติการณ์ที่จะมาเขียนบรรยายหรือให้เหตุผล

เพราะฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การวินิจฉัยตีความไม่ควรยึดเพียงหลักตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาฯ แต่ควรนำหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ โดยหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบกระบวนการยุติธรรมควรที่จะพิจารณาทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งต่างๆ ที่ยังขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ รวมทั้งกระบวนการไกล่เกลี่ยจะต้องอิสระจากการบังคับบัญชาและต้องนำบุคคลที่มีความชำนาญในเรื่องนั้น ๆ เข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเท่านั้น

๒) การชดเชยเยียวยาประชาชนผู้เสียหาย จะต้องกำหนดให้ชัดเจนและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ

๓) ความไม่ยุติธรรมและความไม่มั่นคงทางการเมือง การเปิดเสรีการค้า แรงงาน ข้ามชาติ และภัยพิบัติสาธารณะ เป็นต้น กฎหมายเท่าที่มีอยู่สามารถรับมือเรื่องเหล่านี้ได้หรือไม่

๔) การไม่เข้าใจกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินอย่างถ่องแท้สำหรับผู้บริหารประเทศนับว่าเป็นปัญหาสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ จึงควรมีคู่มือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐสำหรับคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศ เพราะการปฏิบัติราชการตามกฎหมายเป็นเรื่องที่สำคัญ โดยผู้ใช้และผู้ปฏิบัติจะต้องมีความชำนาญเรื่องเหล่านี้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยประสบการณ์

ทั้งนี้ การปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายมีความสำคัญหากปฏิบัติตามกรอบแล้วปัญหาจะไม่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการคัดเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับหัวหน้าส่วนราชการมี

ความสำคัญเป็นอย่างมากในกรณีที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่มิชอบของนักการเมือง หรือไม่ดำเนินการช่วยเหลือคำสั่งที่มิชอบของนักการเมือง ดังนั้น จะดำเนินการอย่างไรให้ข้าราชการในระดับสูงของประเทศมีความกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่เป็นเครื่องมือของนักการเมืองที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม

๕) การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการฯ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาตลอดระยะเวลา ๗ ปี มีปัญหาเกิดขึ้นจำนวนมาก และมีบุคคลบางกลุ่มนำไปขยายผลโดยเฉพาะเรื่องของผู้หายสาปสูญ เช่น ข่าวชายนิรนามที่เป็นศพปรากฏตามมูลนิธิต่างๆ เป็นต้น เหล่านี้ไม่มีหลักฐานว่าเป็นมาอย่างไร และจะบอกเพียงว่าเป็นบุคคลต่างด้าว จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรยึดหลักการพิจารณาว่าการวินิจฉัยตีความไม่ควรยึดเพียงหลักตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาฯ แต่ควรนำหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ มาเป็นหลักในการพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้ง ให้มีความกล้าหาญในการให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาตลอดระยะเวลา ๗ ปี

การประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายต้องให้มีการดำเนินการบนพื้นฐานชีวิตจริงที่เกิดขึ้นกับประชาชน การใช้กฎหมายพิเศษเหล่านี้ มีผลสัมฤทธิ์เป็นอย่างไร มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างไร เช่น ศาลรับฟ้องไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ของการยื่นฟ้องตามกฎหมายพิเศษนี้ หรือ ร้อยละ ๘๐ ศาลยกฟ้อง

ตามกฎหมายพิเศษนี้ ซึ่งการสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจะต้องมีความเป็นมาตรฐาน ทำให้เกิดความยุติธรรมอย่างทั่วถึงและการไม่เลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ วางหลักว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องของการสร้างความเป็นธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้หรือทั้งประเทศมิใช่เรื่องของการจ่ายเงินชดเชยเยียวยา จำนวน ๗.๗๕ ล้านบาท

๖) เรื่องปัญหาการสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้องของอัยการเป็นเรื่องอคติและทัศนคติของสังคมไทย เพราะจะถูกมองจากสังคมว่าการสั่งไม่ฟ้องอาจมีผลประโยชน์หรือมีบุคคลอยู่เบื้องหลังหรือไม่ แต่หากเป็นกรณีพนักงานสอบสวนไม่ส่งฟ้องต่ออัยการจะเป็นเรื่องใหญ่มาก ซึ่งเรื่องนี้ควรจะมีการแยกแยะและสร้างมาตรฐานโดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระปราศจากการครอบงำจากฝ่ายใด

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

๑) กฎหมายความมั่นคงที่ใช้อยู่ในประเทศไทยหากมองถึงอนาคตเห็นว่ามีความเพียงพอที่จะสามารถรับมือกับสาธารณภัยต่างๆ ได้คือ หากความรุนแรงอยู่ในระดับเริ่มต้นสามารถใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ แต่หากความรุนแรงมีการพัฒนามากขึ้นถึงขั้นรุนแรงฉุกเฉินก็สามารถใช้พระราชกำหนดการบริหารฯ ได้

๒) กฎหมายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ไม่สามารถรองรับกับสาธารณภัยต่างๆ โดยเฉพาะภัยทางเศรษฐกิจที่มีรูปแบบมากมายและยากต่อการดูแล

๓) ควรมีคู่มือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐสำหรับคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เคยร่วมจัดทำเมื่อหลายปีก่อนและโครงการนี้ได้ระงับไปขณะที่ยังจัดทำไม่แล้วเสร็จ แต่เห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีที่ควรจะดำเนินการต่อให้เป็นรูปธรรม

กระทรวงยุติธรรมกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย[๒๙]

ข้อมูลที่ได้รับ

หลักการของกระทรวงยุติธรรมต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมเริ่มต้นจากการที่กระทรวงยุติธรรมซึ่งผู้บริหารกระทรวงได้ตกผลึกโดยการทบทวนการปฏิบัติภารกิจของกระทรวงในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมาจึงได้กำหนดวิสัยทัศน์กระทรวงใหม่ คือ “เป็นหลักประกันความยุติธรรมตามมาตรฐานสากล” ซึ่งมีการนำเรื่องของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) เข้ามาร่วมในการกำหนดแผนงานและการทำงานของกระทรวง

มีข้อสังเกต หลังปี ๒๕๔๕ กระทรวงยังมิได้ตอบโจทย์เรื่องของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างชัดเจน แต่ในปัจจุบันนี้ กระทรวงได้เข้าสู่การเป็นมาตรฐานสากลในเรื่องงานยุติธรรมโดยเฉพาะกับกรณีของพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภาได้เรียกร้องและผลักดันกระบวนการของสิทธิผู้ต้องขังหญิง

คำว่า **“กระบวนการยุติธรรม”** และ **“ระบบงานยุติธรรมทางอาญา”** จะเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ๓ หน่วย คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และศาลยุติธรรมที่ดำเนินการเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการดังกล่าวแล้วยังมีหน่วยงานที่จะต้องเข้ามาดูแล คือ กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็ก กรมคุมประพฤติ และสำนักงานกิจการยุติธรรม ดังนั้น ตามภารกิจดังกล่าวกระทรวงจึงได้ประเมินโดยวางหลักในการขับเคลื่อนงานมุ่งไปสู่การทำหน้าที่เป็นหลักประกันความยุติธรรมตามมาตรฐานสากล ดังนี้

---

[๒๙] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับ คณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

๑) ภายใน ๔ - ๕ ปีข้างหน้า กระทรวงยุติธรรมจะมุ่งมั่นผลักดันการพัฒนาบุคลากรในระบบงานยุติธรรมให้มีความรู้ความสามารถและมีความเข้าใจงานยุติธรรมเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้ง การพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาสู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

๒) ภาคพลเรือนจะมีมุมมองกระแสหลักของความยุติธรรม คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มุมมองดังกล่าวได้เริ่มเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคมให้เข้าสู่การเข้ามามีบทบาทของภาคประชาสังคมมากขึ้น จนประมาณปี ๒๕๔๖ กระทรวงยุติธรรมได้มีเครือข่ายยุติธรรมชุมชนประมาณ ๘๐,๐๐๐ ชุมชน แต่ในขณะนั้นยังไม่มีการขับเคลื่อนอย่างชัดเจน แต่ด้วยบทบาทของกระบวนการยุติธรรมที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุกมิติ ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ และความมั่นคงของชาติ ภารกิจหลัก คือ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การลดข้อพิพาทและข้อขัดแย้งต่าง ๆ รวมถึงการอำนวยความยุติธรรม การลงโทษ การฟื้นฟูผู้กระทำผิด การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ระบบการบริหารงานยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โปร่งใส เป็นธรรม และเป็นที่เชื่อมั่นของประชาชน จำเป็นต้องขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม มีการบริหารจัดการที่ทันสมัยและเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน และสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างจริงจัง ซึ่งกระทรวงยุติธรรมในฐานะองค์กรหลักในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมและความมั่นคงให้กับสังคม จึงกำหนดยุทธศาสตร์ “ยุติธรรมถ้วนหน้า ประชาชนมีส่วนร่วม” และได้จัดทำโครงการเครือข่ายยุติธรรมชุมชนภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมกับกระทรวงยุติธรรม เช่น การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน การระงับข้อพิพาทในชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ นโยบายยุติธรรมชุมชนมีวัตถุประสงค์โดยการนำเอาความคิดแนวคิดของประชาชนฐานล่างให้เข้ามาสู่การกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัดจะเป็นผู้ที่นำแนวคิดไปประยุกต์ใช้กับบริบทต่างๆ แต่ปรากฏว่ายังไม่มีการขับเคลื่อนอย่างชัดเจนจากสังคม

กระทรวงยุติธรรมได้ประสานขอความร่วมมือกับคณะกรรมข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการในการผลักดันเรื่องของแนวคิดยุติธรรมชุมชน ซึ่งประมาณ ๘ ปีที่ผ่านมา กระทรวงยุติธรรมพยายามผลักดันไม่สำเร็จ ปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ กระทรวงยุติธรรมจะผลักดันและกำหนดนโยบายดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จ โดยจะนำแนวความคิดเรื่องการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมาประยุกต์ใช้กับกระบวนการยุติธรรมชุมชน ซึ่งมีการนำเอาแนวทางหลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) มาใช้ในการดำเนินงาน เช่น เริ่มจากเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรมไม่ต้องการหรือไม่ประสงค์ที่จะให้เข้าไปอยู่ในเรือนจำ

โดยให้มีการพูดคุยกับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด ซึ่งหลักคิด คือ ไม่ใช้การลงโทษแต่เป็นการฟื้นฟูโดยเด็กจะต้องสำนึกผิดและพร้อมที่จะกลับตัว เป็นต้น

เพราะฉะนั้น การประยุกต์และผสมผสานระหว่างหลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และหลักยุติธรรมชุมชน (Community Justice) จะเป็นการมองในเชิงคุณค่าของบุคคลมิใช่การตัดสินถูกผิด แต่เน้นการฟื้นฟูโดยให้รู้สึกรับผิดชอบและสำนึกผิดกับการกระทำผิด ทั้งนี้ อาจจะสอดคล้องกับแนวคิดของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) แต่ขึ้นอยู่กับการนำหลักคิดดังกล่าวว่าจะไปประยุกต์ใช้กับสถานการณ์และบริบทใดของสังคมและผู้นำไปใช้ในการแก้ไขสถานการณ์นั้น

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมการประยุกต์และผสมผสานระหว่างหลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และหลักยุติธรรมชุมชน (Community Justice) หน่วยงานหรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เช่น ศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีปฏิกิริยาตอบรับหรือปฏิเสธหรือไม่อย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) ศาลยุติธรรม ได้นำแนวความคิดเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีที่ยอมความกันได้โดยเจ้าพนักงานศาล หากการไกล่เกลี่ยในระดับหมู่บ้านไม่ได้ผล หรือไม่สามารถยุติลงได้ในช่วงเวลาหนึ่งก็ยังสามารถที่จะไกล่เกลี่ยเจรจากันได้ในระดับชั้นที่สูงขึ้น โดยเจ้าพนักงานศาลที่มีหน้าที่โดยตรงหากตกลงกันได้ทั้งหมดหรือเพียงบางประเด็น ก็สามารถช่วยลดภาระงานศาลได้ในระดับหนึ่งปัจจุบันศาลยุติธรรมมีการดำเนินการเรื่องนี้โดยเจ้าพนักงานศาล อาสาสมัคร หรือผู้พิพากษา โดยดำเนินการเมื่อคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมแล้ว

๒) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการในเรื่องของการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ย

๓) ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินฯ ก็ได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยทั้งทางแพ่งและทางอาญา

โดยมีข้อสังเกตของหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการในเรื่องหลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และหลักยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ยังคงมีความเข้าใจที่แตกต่างกันในเรื่องรายละเอียด ดังนั้น จึงจำเป็นที่กระทรวงยุติธรรมจะได้บูรณาการแนวคิดดังกล่าวให้เข้าใจตรงกันและปฏิบัติได้สอดคล้องกันด้วย

หลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และหลักยุติธรรมชุมชน (Community Justice) เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักดังกล่าวมากน้อยเพียงไร และการที่จะปลูกฝังจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับหลักดังกล่าว กระทรวงยุติธรรมจะดำเนินการอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) กระทรวงยุติธรรมได้ตระหนักถึงเรื่องดังกล่าวและได้มีนโยบายให้ข้าราชการและพนักงานได้เรียนรู้หลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และหลักยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ในรูปแบบต่างๆ และไม่ใช่การสื่อสารทางเดียว

๒) ในระดับชุมชนกระทรวงยุติธรรมจะไม่ดำเนินการออกแบบเกี่ยวกับกระบวนยุติธรรมชุมชน แต่จะเน้นให้ชุมชนใช้กระบวนการทางการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำผิดเอง (identify) โดยการ ให้ชุมชนได้สืบหาเสาะหา รัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี สิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และอื่นๆ ด้วยกระบวนการภายในชุมชนเอง

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

๑) เรื่องยุติธรรมชุมชนยังไม่เกิดขึ้นจริง เพราะในบริบทของสังคมไทยกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก คือ ตำรวจ อัยการ และศาลยังเป็นผู้ที่มีบทบาทและสังคมเองยังมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมชุมชน

ทั้งนี้ หากเรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะเรื่องการไกล่เกลี่ยจะช่วยให้ลดภาระงบประมาณ และลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนโดยส่วนหนึ่งด้วย

๒) เรื่องของสิทธิมนุษยชน (Human Right) จะมีหลัก ๓ ประการ คือ ความเคารพนับถืออันเป็นกริยาอาการที่แสดงความเคารพทั้งทางกายและวาจา (Respect) การปกป้อง การคุ้มครองและการรักษา (protect) การออกแบบ หรือ รูปแบบ หรือ แบบแผน (profile) โดยภาครัฐจะต้องเป็นผู้ที่เข้าไปมีบทบาททั้งเรื่องของการสร้างค่านิยมและการปลูกฝังทั้งเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน

๓) หลักการของความยุติธรรมชุมชนจะเป็นผลดีอย่างยิ่งและจะนำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในบริบทที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญฯ หมวด ๓ เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กระทรวงยุติธรรมควรจะต้องผลักดันให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมในสังคมทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมควรหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวนี้ โดยการบรรจุเข้าในหลักสูตรการศึกษาของสถาบันการศึกษาทำอย่างไรให้เรื่องของสิทธิตามหมวด ๓ เป็นเสมือนสิ่งที่มีชีวิต เช่น การปลูกฝังและสร้างค่านิยมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น ได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เช่น การแจ้งสิทธิพื้นฐานของประชาชนเมื่อเข้ามารับบริการ เหมือนเช่นกรณีของโรงพยาบาลมีป้ายแสดงการแจ้งสิทธิพื้นฐานของผู้ป่วย เป็นต้น ที่หน่วยงานของภาครัฐควรจะดำเนินการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามกฎหมายและเพื่อป้องกันการกระทำที่ไม่ถูกต้องด้วย

๔) เรื่องการไกล่เกลี่ยในระดับหมู่บ้านและตำบลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมชุมชนมาก แต่ก็มีข้อควรระวัง คือ

(๑) การไกล่เกลี่ยจำเป็นที่ผู้ที่จะเข้ามาไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นบุคคลที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือและให้ความเชื่อถือ

(๒) ความเท่าเทียมในด้านฐานะของคู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ย เช่น ฝ่ายหนึ่งมีฐานะและอีกฝ่ายเป็นชาวบ้านธรรมดา อาจทำให้การไกล่เกลี่ยไม่อาจดำเนินการได้ด้วยความเป็นธรรม

๕) เรื่องการใช้สิทธิของประชาชนชาวไทยในรอบหลายปีที่ผ่านมาเห็นว่ายังไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ เช่น การชุมนุมปิดถนน การละเมิดสิทธิ การไม่เคารพสิทธิของผู้อื่น หรือบางครั้งบางกรณีมีการกระทำที่เกินกว่าเหตุจนนำมาสู่ความเดือดร้อนและวุ่นวายของสังคม

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

๑) เรื่องกระบวนการยุติธรรมตามทัศนะ แบ่งเป็น ต้นน้ำ คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กลางน้ำ คือ สำนักงานอัยการสูงสุด และปลายน้ำ คือ ศาลยุติธรรม แต่ที่สำคัญในกระบวนทัศน์ของความยุติธรรมในการเข้าสู่ความเป็นอารยะ คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงต้องรวดเร็วและถูกต้อง ทั้งนี้ ในอนาคตอาจจะมีการผลักดันให้พนักงานอัยการเป็นผู้สืบสวนสอบสวน โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการเท่านั้น เพราะในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมความล่าช้าไม่ได้เกิดขึ้นที่ขั้นตอนของอัยการเพราะหากปรากฏว่าสำนวนคดียังขาดพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์อัยการต้องร้องขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้

๒) กระบวนการยุติธรรมตามระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน การปรับเปลี่ยนให้มีความสอดคล้องและเป็นประโยชน์มากที่สุดต่อคู่ความควรจะดำเนินการอย่างไร ทั้งนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดกำลังพิจารณาระเบียบเกี่ยวกับระบบการค้นหาความจริงโดยไม่จำเป็นต้องแก้กฎหมายหลักแต่จะต้องอาศัยความร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานประธานศาลฎีกา

๓) การแก้ไขกฎหมายเรื่องของกระบวนการไกล่เกลี่ยขณะนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ยกร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วอยู่ในขั้นตอนตรวจทานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ หลักการของร่างกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (criminal justice process) ของประเทศไทยเกิดจากปริมาณคดีที่เกิดขึ้นมีจำนวนมากและขาดมาตรการในการกลั่นกรองคดี ซึ่งก่อให้เกิดสภาพปัญหาความแออัดในเรือนจำ โดยปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมิใช่ปัญหาของระบบราชทัณฑ์ แต่เป็นปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันแก้ไขเพื่อหาแนวทางกำหนดรูปแบบและมาตรการไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการและศาล เพราะในปัจจุบันทฤษฎีการลงโทษผู้กระทำผิด มิใช่แต่เพียงการลงโทษเพื่อการแก้แค้น ทั้งนี้ จะเกิดผลดีเสมอไปโดยเฉพาะเพื่อเป็นการลดปริมาณคดีเล็กๆ น้อยๆ หรือคดีที่ผู้กระทำผิดไม่สมควรรับโทษจำคุก

กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยจำเป็นที่ต้องนำแนวคิดหลักของความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ความยุติธรรมเชิงฟื้นฟู (restorative justice) มาเป็นหนึ่งในหลักการที่สำคัญต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาด้วย ดังนั้น พนักงานสอบสวนในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐใน

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ถือเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการเมื่อคดีอาญาเกิดขึ้น และมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างใกล้ชิด เห็นควรมีบทบาทในการหารูปแบบและไกล่เกลี่ยให้ยุติได้ในชั้นพนักงานสอบสวนเนื่องจากสามารถยุติข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยมีคนกลางหรือคณะกรรมการเข้ามาเป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ยซึ่งจะมีผลดีมากกว่าผลเสีย คือ ลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ประหยัดเวลา และงบประมาณของภาครัฐทำให้เหยื่อได้รับโอกาสในการเยียวยาโดยเร็วและหากสามารถตกลงกันได้ในชั้นสอบสวนก็จะเป็นผลดีต่อผู้กระทำผิดที่ไม่ต้องมีประวัติผู้ต้องหาคดีอาญาติดตัว ทำให้ทุกฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ควรมีผู้ที่มาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยแต่งตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะ แยกจากพนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติและมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อันจะส่งผลดีต่อความรู้สึกและศรัทธาของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม จากการที่พนักงานสอบสวนเป็นเจ้าหน้าที่รัฐคอยอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนตามร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นสอบสวนที่จะเป็นผู้กำหนดแนวทางสมานฉันท์ระหว่างผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ลดระยะเวลาในการดำเนินคดี และลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เนื่องจากแนวทางสมานฉันท์อันเป็นแนวทางของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) เมื่อมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะทำให้ระยะเวลาในการดำเนินคดีสั้นลง โดยตัดขั้นตอนการพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนโดยพนักงานอัยการและการพิจารณาพิพากษาในศาลลง แต่การจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีจำนวนมากทำให้สิ้นเปลืองกำลังคน งบประมาณของรัฐแต่เป็นการสร้างภาระงาน และเป็นการแสวงหาประโยชน์เป็นต้น

โดยสรุป หากร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านรัฐสภาจะทำให้จำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลลดน้อยลงประมาณร้อยละ ๗๐ ซึ่งจะทำให้ศาลมีภารกิจในการพิจารณาคดีที่มีอัตราโทษร้ายแรง และคดีอุกฉกรรจ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

๔) กรณีการแก้ไขกฎหมายเรื่องการไกล่เกลี่ยไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา สำนักงานอัยการสูงสุดสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ ที่ระบุให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ และตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการโดยประเด็นของคำว่า ประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ จะประกอบไปด้วยหน่วยงานหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ในส่วนของคดีทั่วไปอัยการสามารถใช้ดุลยพินิจดังกล่าวได้ด้วยตนเอง

ข้อสังเกตและประเด็นซักถามของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

๑) การใช้ระบบไต่สวนกับระบบกล่าวหา เจ้าหน้าที่รัฐของประเทศไทยยังคงมีแนวคิดและติดอยู่กับเรื่องของการกล่าวหา ดังนั้น ควรมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของเจ้าหน้าที่

๒) อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องและสั่งฟ้องของสำนักงานอัยการสูงสุด บางเรื่องบางคดีควรนำข้อคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย

๓) เรื่องของการตระหนักถึงกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ยุติธรรมกรณีการไกล่เกลี่ยที่มองว่าคดีจะลดลงจากศาลประมาณร้อยละ ๗๐ หากกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยผ่านรัฐสภาเป็นกระบวนการตามกฎหมาย ซึ่งทนายความสามารถที่จะเข้าไปร่วมได้ทุกขั้นตอนในการไกล่เกลี่ย และไม่ต้องเสียเวลามาสู้คดีในศาล พนักงานอัยการจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องใดๆ ยกเว้นแต่กรณีที่ไม่สามารถตกลงไกล่เกลี่ยกันได้แต่กลุ่มดังกล่าวอาจไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงเพราะกลุ่มคนที่ถูกละเมิดอาจเป็นกลุ่มคนร้อยละ ๓๐ เพราะฉะนั้น สิ่งที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องตระหนัก คือ เรื่องของคุณภาพและรายละเอียดของหลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และหลักยุติธรรมชุมชน (Community Justice)

๔) กระบวนการในการจัดทำการทำสำนวนค้นหาความจริง ๒ ด้าน สำนักงานอัยการสูงสุดควรออกระเบียบในลักษณะคล้ายกัน เช่น การทำเป็น Check list เพื่อเป็นเครื่องมือประเมินความเสี่ยงให้มีทั้ง ๒ ด้าน เช่น การแจ้งข้อหา การตรวจสอบ และการจับกุม เป็นต้น โดยให้นำหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาจัดทำเป็น Check list ทั้งหมด

รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจัดทำเป็นตารางเพื่อให้พนักงานอัยการได้ตรวจสอบง่ายและละเอียดมากขึ้นและจะส่งผลดีต่อคุณภาพของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการด้วย ทั้งอาจจะต้องมีการตรวจสอบพยานทั้ง ๒ ด้าน และเพิ่มเรื่องนิติวิทยาศาสตร์เข้าในสำนวนคดีด้วย

๕) ประเด็นมาตรา ๒๑ ของกฎหมายอัยการมีกรณีคดีศึกษา คือ คดีของพนักงานเก็บขยะของกรุงเทพมหานครที่ถูกศาลอาญาพิพากษาให้ปรับเป็นเงินประมาณหนึ่งแสนบาท จากการนำแผ่นวีซีดีภาพยนตร์เก่าๆ ที่เก็บได้จากกองขยะไปวางขายในตลาดนัดย่านกรุงเทพกรีฑาเขตบางกะปิ กรุงเทพฯ ในราคาแผ่นละ ๒๐ บาท เพื่อหารายได้เสริมจุนเจือครอบครัวมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ ดุลยพินิจของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจากความเคลื่อนไหวของผู้รับผิดชอบฝ่ายต่างๆ หลังจากคดีนี้ปรากฏเป็นข่าวจะเห็นได้ว่าแม้แต่ผู้บังคับใช้กฎหมายด้วยกันเองก็ยังเห็นต่างกัน เข้าใจว่าการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อดำเนินคดีกับร้านที่จำหน่ายอุปกรณ์และให้เช่าที่เป็นการละเมิด จึงกำหนดโทษปรับในอัตราสูง ทำให้ผู้ใดที่ประสงค์จะค้าขายซีดีจะต้องขอใบอนุญาต แต่ไม่มีโทษจำคุกและมีวัตถุประสงค์คุ้มครองผู้สร้างภาพยนตร์เป็นหลัก รวมทั้ง กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูงทุกขั้นตอนถูกตีราคาเป็นตัวเงินทั้งการประกันตัวในชั้นสอบสวนและในชั้นศาล หรือประกันตัวระหว่างอุทธรณ์ ล้วนมีค่าใช้จ่ายที่สูงในระดับที่คนที่มีฐานะยากจนแทบสิ้นเนื้อประดาตัวทั้งสิ้นหากต้องการแลกกับอิสรภาพชั่วคราว ทั้งนี้ เป็นปัญหาของกระบวนการออกกฎหมาย

โดยเอากระบวนการยุติธรรมมารับใช้ปัจเจกชน ซึ่งคดีดังกล่าวสภาทนายความได้ช่วยอุทธรณ์คดีศาลอุทธรณ์พิพากษาให้รอการกำหนดโทษ แต่พนักงานอัยการกลับฎีกาคดีดังกล่าว

๖) กรณีของพนักงานอัยการไปดำเนินการจัดการเกี่ยวกับคดีมรดกให้กับประชาชนทั่วประเทศ ตามนโยบายของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) โดยมีพนักงานอัยการเป็นทนายความฯของแผ่นดินสมควรหรือไม่ที่จะมาดำเนินคดีมรดกของเอกชน คดีมรดกบางคดีมีมูลค่าจำนวนเงินเป็น ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เหมาะสมหรือไม่ เพราะพนักงานอัยการจะได้รับเงินค่าตอบแทนในการทำคดีประมาณ ๗,๐๐๐ บาท อันเป็นเงินของแผ่นดิน เช่น บางคดีที่พนักงานอัยการทำคดีมรดกโดยสั่งไม่ฟ้อง แต่สภาทนายความได้นำคดีดังกล่าวมาดำเนินการผลปรากฏว่าเป็นตรงกันข้าม ดังนั้น พนักงานอัยการควรดำเนินการเฉพาะกรณีของคดีอุทลุมและคดีที่ทรัพย์สินจะตกเป็นของแผ่นดิน

๗) กรณีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความเรื่องการชี้สองสถานทำให้เกิดปัญหาเอกสารจำนวนมากในชั้นศาลในวันกำหนดชี้สองสถานและก่อความเดือดร้อนต่อคู่ความ เป็นการสะท้อนการตรากฎหมายโดยมิได้พิจารณาสภาพการณ์ที่เป็นจริง

๘) การใช้ระบบไต่สวนเข้ามาดำเนินการพิจารณาคดีของพนักงานอัยการจะทำให้พนักงานอัยการสามารถที่จะเรียกพยานที่อยู่ในสำนวนและนอกสำนวนซึ่งเป็นการค้นหาความจริงโดยพนักงานอัยการ และทำให้พยานทั้งหมดมาอยู่ที่อัยการ เป็นผลให้การสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมีน้ำหนักและมีเหตุผล จากนั้น ศาลจะพิจารณาจากพยานของแต่ละฝ่าย หากใช้ระบบนี้เข้ามาคดีอุทธรณ์และฎีกาจะลดลง

ทั้งนี้ ระบบไต่สวน สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องทำความเข้าใจกับสำนักงานศาลยุติธรรมว่าห้ามยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย หากมีการสงสัยต้องค้นหาความจริงจนหมดสิ้นความสงสัย

๙) กรณีคดีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้อง ผลต้องปรากฏว่า ศาลได้ลงโทษตามฟ้องร้อยละ ๘๕ หากผลเป็นตรงกันข้ามหรือต่ำกว่านี้อัยการชั้นผู้ใหญ่จะต้องมีการตรวจสำนวนหรือเรียกสำนวนคดีมาพิจารณา หรือกรณีที่ศาลยกฟ้อง พนักงานอัยการมีหน้าที่อุทธรณ์ หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์ถือว่าเป็นการผิดวินัย

๑๐) กรณีการฝากขังในศาลอุทธรณ์จำนวนมากศาลจะใช้ดุลยพินิจหากการประกันตัวผู้ต้องหาลักษณะร้อยละ ๕๐ ว่าจะหนีหรือไม่หนีส่วนใหญ่แล้วศาลจะไม่ให้ประกันตัว แต่การเกินกว่านั้นศาลจะยินยอมให้ประกันตัว

๑๑) กรณีของพนักงานอัยการไปดำเนินการจัดการเกี่ยวกับคดีมรดกให้กับประชาชนทั่วประเทศเป็นไปตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเห็นว่าไม่เหมาะสมที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ๗,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ จะไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว

หลักยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ในสังคมไทยมีแนวทางและการดำเนินการเป็นอย่างไร

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) คอป. ได้ดำเนินการตามบทบาทและหน้าที่ จำนวน ๓ ประการ คือ การค้นหาความจริง การป้องกัน และการหาแนวทางปรองดอง เหตุผล คอป. คือ เหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อเดือนเมษายนถึงพฤษภาคม ๒๕๕๓ โดยมุ่งประสงค์ถึงการนำหลักยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านของหลายประเทศเพื่อมาสร้างการเปลี่ยนผ่านที่กระแสยุติธรรมหลักตามกระบวนการปกติไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้สังคมก้าวข้ามความขัดแย้งโดยยังมีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษผู้กระทำผิด การเยียวยาเชิงสมานฉันท์ การปฏิรูปสถาบันต่างๆ เพื่อให้เกิดการปรองดองในชาติ

๒) คอป. ได้พบสาเหตุของความขัดแย้งในสังคมไทย จำนวน ๕ ประการ คือ โครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียม การจัดการความมั่นคง การบริหารจัดการภาครัฐ สื่อสารมวลชน และการบูรณาการ คอป. ได้สังเคราะห์เบื้องต้นของข้อขัดแย้ง คือ ใช้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ผิดวัตถุประสงค์โดยการใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง การตั้งข้อหาเกินกว่าเหตุ การจับกุม และการคุ้มครองสิทธิ

๓) การศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ คอป. มอบหมายให้คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ดำเนินการวิจัย ทั้งนี้ ข้อเสนอของ คอป. ต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และหนึ่งในข้อเสนอ คือ สมควรขอความร่วมมือให้อัยการชะลอการดำเนินคดีอาญาไว้โดยยังไม่พิจารณานำคดีขึ้นสู่ศาล โดยรอให้มีข้อมูลที่ครบถ้วนในทุกๆ ด้าน ในระหว่างศึกษาหลักวิชาการเกี่ยวกับความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) และความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) รวมทั้ง รัฐบาลต้องดำเนินการในเรื่องการเยียวยาอย่างรวดเร็วและจริงจัง ครอบคลุมถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงก่อนและหลังรัฐประหาร ทั้งประชาชน และเจ้าหน้าที่ ชุมชน และย่านการค้าที่กระทบ รวมถึงผู้ต้องขัง กรณีที่ศาลยกฟ้องต้องมีการจ่ายค่าชดเชยที่เหมาะสม แต่ คอป มุ่งหวังให้ครอบคลุมทั้งผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ แต่ คอป.มิได้ระบุจำนวนเงินว่าจะเป็นจำนวนเท่าไหร่แต่เพียงให้ข้อสังเกตว่า ควรให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

เรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยของกรมราชทัณฑ์[๓๐]

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังคงเป็นเพียงแนวคิดหรือทฤษฎี เพราะยังคงศึกษาและจัดระดมความรู้ความคิดเห็นทางวิชาการ ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงยังมิได้ดำเนินการให้เข้าสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและยังคงปฏิบัติตามระเบียบและธรรมเนียมปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่

---

[๓๐] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับ คณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

๒) แนวทางในการปฏิบัติภารกิจของกรมราชทัณฑ์จะดำเนินการภายใต้วิสัยทัศน์กรมราชทัณฑ์ คือ กรมราชทัณฑ์เป็นองค์กรชั้นนำของอาเซียนในการควบคุม แก้ไข และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังเพื่อคืนคนดีมีคุณค่าสู่สังคม และมีพันธกิจ ๒ ประการ คือ ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมืออาชีพ บำบัดฟื้นฟูและแก้ไขพฤตินิสัยของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ

ในบริบทของกรมราชทัณฑ์นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเมื่อมีการจับกุมผู้ใดต้องหาว่ากระทำความผิดฐานเสพยาเสพติดหรือเสพและมีไว้ในครอบครอง หรือเสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ซึ่งให้พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ต้องหาไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหานั้นมาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนเพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่งให้ส่งตัวผู้นั้นไปตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติดและเมื่อเป็นเช่นนี้พนักงานสอบสวนจะนำผู้ต้องหาเหล่านี้มาฝากไว้ที่กรมราชทัณฑ์ซึ่งจะมีจำนวนประมาณ ๗๐,๐๐๐ คน และในการตรวจพิสูจน์ผู้ต้องหาจะมีคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดดำเนินการให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำบันทึกประวัติ พฤติกรรมในการกระทำความผิด ตลอดจนสภาพแวดล้อมทั้งปวงของผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์และตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด การตรวจพิสูจน์ให้กระทำให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับตัวผู้นั้นไว้ในสถานที่ที่ตรวจพิสูจน์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดอาจสั่งให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน ๓๐ วัน และหลักเกณฑ์วิธีการตรวจพิสูจน์ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดที่มีปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมคุมประพฤติเป็นกรรมการและเลขานุการด้วย

(๑) สถิติจำนวนผู้ต้องขังที่อยู่ในการควบคุมและดูแลของกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบันมีจำนวนประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ คน แบ่งเป็นผู้ต้องขังเด็ดขาดจำนวนประมาณ ๑๖๐,๐๐๐ คน และผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจำนวนประมาณ ๘๐,๐๐๐ คน

(๒) สถิติจำนวนผู้ต้องขังที่อยู่ในการควบคุมและดูแลของกรมราชทัณฑ์ในรอบระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่าน ซึ่งก่อนปี ๒๕๔๕ ที่ยังมิได้มีพระราชบัญญัติฟื้นฟูฯ จะมีผู้ต้องหาเข้ามาอยู่ในเรือนจำประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ คน ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติฟื้นฟูฯ สถิติของจำนวนผู้ต้องหาคดีที่เกี่ยวกับผู้เสพยาเสพติดที่ถูกขังอยู่ในเรือนจำมีจำนวนสถิติลดลงอย่างต่อเนื่องในระดับประมาณไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ คน จนกระทั่งปี ๒๕๔๙ จำนวนสถิติผู้ต้องหาเข้ามาอยู่ในเรือนจำได้เพิ่มขึ้นและคดีที่เกี่ยวกับผู้เสพยาเสพติดที่ถูกขังอยู่ในเรือนจำก็มีจำนวนสถิติเพิ่มขึ้นเช่นกัน สาเหตุหลักที่กรมราชทัณฑ์ได้พิจารณาวิเคราะห์ คือ มีผู้ค้ายาเสพติดมากขึ้นจนถึงปัจจุบันนี้สถิติผู้ต้องหาในเรือนจำใกล้เคียงกับปี ๒๕๔๕ คือ ที่จำนวนประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ คน

(๓) ลักษณะผู้ต้องคดียาเสพติด เดิมคดีที่เกี่ยวเนื่องกับยาเสพติดผู้ต้องหาจะมีลักษณะฐานะเป็นเพียงผู้เสพเท่านั้นผู้ค้ายังมีจำนวนสถิติที่น้อยเมื่อเทียบกับผู้เสพ แต่ขณะนี้ปรากฏว่ารูปแบบของผู้ต้องหาได้เปลี่ยนแปลงไปโดยจำนวนสถิติของผู้ค้าขยับเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงและต่อเนื่องซึ่งผู้ค้ารายใหญ่ที่อยู่ในการควบคุมของกรมราชทัณฑ์มีจำนวนมาก ซึ่งในอดีตผู้ต้องหาใน

เรือนจำจะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินเป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบัน ณ ปี ๒๕๕๕ ผู้ต้องหาในเรือนจำจะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดคิดเป็นร้อยละ ๖๐ คือ ผู้ต้องหาในเรือนจำปัจจุบันมีจำนวนประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ คน และเป็นผู้ต้องหาคดียาเสพติดจำนวนประมาณ ๑๖๐,๐๐๐ คน และส่วนใหญ่เป็นผู้ค้า เพราะผู้เสพจะถูกกันออกไปตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูฯ

เมื่อลักษณะผู้ต้องหาคดียาเสพติดที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหากับกรมราชทัณฑ์ในการควบคุมและดูแลผู้ต้องหาค้ายาเสพติดรายใหญ่ จึงมีข่าวเกี่ยวกับการสั่งซื้อและจำหน่ายยาเสพติดในเรือนจำตามที่ปรากฏในสื่อสารมวลชนในรอบปีที่ผ่านมาส่วนหนึ่งเพราะอาชญากรเองได้มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วย และเรือนจำหรือทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์เองเป็นโครงสร้างรูปแบบที่สร้างขึ้นเมื่อประมาณ ๔๐-๕๐ ปีก่อนจึงไม่ทันต่อรูปแบบของอาชญากรในปัจจุบัน

(๔) การจำแนกผู้ต้องขังกรมราชทัณฑ์มีหลักดำเนินการที่สำคัญ ๒ ประการ คือ เพื่อการควบคุมประเภทที่จะต้องได้รับการควบคุมและดูแลอย่างใกล้ชิด กับเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู เช่น ผู้ต้องขังบกพร่องเรื่องไหนกรมราชทัณฑ์จะดำเนินการในเรื่องนั้นๆ คือ การฝึกทักษะอาชีพ โปรแกรมอาชีพ และให้การศึกษา เป็นต้น โดยกรมราชทัณฑ์จัดส่วนราชการที่เกี่ยวกับการควบคุมและดูแลเป็น ๕ ประเภท ได้แก่ เรือนจำทั่วไป เรือนจำความมั่นคงสูงที่รองรับนักโทษหนักและอุกฉกรรจ์ ทัณฑสถานบำบัดพิเศษที่รองรับคดียาเสพติด ทัณฑสถานหญิง กับเรือนจำชั่วคราว และทัณฑสถานเปิดที่รองรับผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ

(๕) การปล่อยตัวผู้ต้องขังจากเรือนจำ มี ๔ ลักษณะ คือ

- ผู้ต้องขังพ้นโทษ

- ผู้ต้องขังได้รับการพักโทษ เพราะความประพฤติดีหรือได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าสองในสามและจะต้องถูกคุมประพฤติต่อจนพ้นกำหนดซึ่งเมื่อประพฤติผิดจากข้อกำหนดการคุมประพฤติจะถูกเรียกตัวกลับทันที

- ผู้ต้องขังได้รับการลดวันกำหนดโทษ เพราะความประพฤติดีและถูกกำหนดให้เป็นผู้ต้องขังชั้นเยี่ยม ผู้ต้องขังชั้นดีมาก และผู้ต้องขังชั้นดี ซึ่งหากมีความประพฤติดีจะได้รับวันสะสมและเมื่อสะสมถึงเวลาเหลือโทษจำขัง เช่น เหลือวันจำขัง ๒๐๐ วัน และผู้ต้องขังสะสมวันลดโทษได้ ๒๐๐ วัน จะทำให้ได้รับการปล่อยตัวก่อนภายใต้เงื่อนไขจะต้องถูกคุมประพฤติต่อจนพ้นกำหนดซึ่งเมื่อประพฤติผิดจากข้อกำหนดการคุมประพฤติจะถูกเรียกตัวกลับทันที

- การได้รับการพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ ได้รับเป็นรายบุคคล และได้รับเป็นหมู่กรณีเนื่องในวันสำคัญ

(๖) ปัญหาอุปสรรคของกรมราชทัณฑ์ในการปฏิบัติตามภารกิจอันจำเป็นเร่งด่วนต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมปลายน้ำ ดังนี้

- ความไม่สมดุลระหว่างจำนวนของผู้ต้องขังกับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เพราะผู้ต้องขังที่อยู่ในการควบคุมและดูแลของกรมราชทัณฑ์ปัจจุบันจำนวนประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ คน

เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ปัจจุบันมีจำนวนประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน จากสถิติผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สากลโดยเฉลี่ยในการควบคุมและดูแลผู้ต้องขัง จำนวน ๒๒ คน จะมีเจ้าหน้าที่ดูแลจำนวน ๑ คน เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับอัตรามาตรฐานของงานราชทัณฑ์สากลโดยเฉลี่ยในการควบคุมและดูแลจะเป็นผู้ต้องขัง จำนวน ๕ คน ต่อเจ้าหน้าที่ดูแลจำนวน ๑ คน

- ความหนาแน่นและแออัดของผู้ต้องขัง เรือนจำและทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์ปัจจุบันทั้งหมด โดยเฉลี่ยปกติได้รับการออกแบบเพื่อรองรับผู้ต้องขังอยู่ที่ประมาณ ๑๔๐,๐๐๐ คน แต่ปรากฏตามข้อเท็จจริงปัจจุบันกลับมีผู้ต้องขังที่อยู่ในการควบคุมและดูแลของกรมราชทัณฑ์ตามเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ ประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ คน ซึ่งเกินอัตราตามที่กล่าวถึงจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ คน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงก่อให้เกิดปัญหา เช่น การตั้งกลุ่มหรือแกงค์ในการล่วงละเมิดต่อผู้ต้องขังด้วยกันเอง การลักลอบกระทำผิดกฎหมายและอื่นๆ เป็นต้น เพราะการดูแลของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงและรัดกุมเพียงพอ ด้วยปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับจำนวนผู้ต้องขังภายในเรือนจำมีอยู่เป็นจำนวนมาก เนื่องจากสถานที่สำหรับควบคุมตัวมีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอต่อการรองรับผู้ที่กระทำความผิดซึ่งนับวันจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทำให้เกิดภาวะผู้ต้องขังล้นเรือนจำหรือทัณฑสถานซึ่งเกินขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่เรือนจำที่จะควบคุมดูแลและแก้ไขผู้กระทำความผิดได้ อันเป็นภาระของกรมราชทัณฑ์และรัฐบาลในการที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมากสำหรับดูแลบุคคลเหล่านี้ประกอบกับรัฐบาลมีงบประมาณจำกัดในการที่จะสร้างเรือนจำเพิ่มเติมเพื่อรองรับปริมาณของนักโทษ

- สภาพของเรือนจำ เนื่องด้วยเรือนจำและทัณฑสถานโดยเฉลี่ยทั้งหมดของกรมราชทัณฑ์ที่ได้ทำการก่อสร้างใหม่ที่สุดประมาณ ๑๐ ปีที่แล้ว นอกนั้นเป็นเรือนจำที่ได้ก่อสร้างและใช้เป็นสถานที่ควบคุมและดูแลผู้ต้องมาแล้วไม่น้อยกว่า ๔๐ หรือ ๕๐ ปี โดยพระราชบัญญัติฟื้นฟูฯ ทำให้ภารกิจการฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติดมีความสำคัญเป็นอย่างมากเมื่อไม่มีพื้นที่หรือสถานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการฟื้นฟู ส่งผลให้การฟื้นฟูยังไม่ประสบผลสำเร็จตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา ผู้ต้องหาที่เป็นผู้ค้ารายใหญ่ได้เข้ามาอยู่ในเรือนจำในอัตราส่วนที่เพิ่มมากขึ้น เรือนจำที่มีลักษณะพิเศษอันเป็นเรือนจำความมั่นคงสูง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ กรณีของผู้ต้องหาคดียาเสพติดที่มีการใช้โทรศัพท์ในการติดต่อซื้อขายยาเสพติด กรมราชทัณฑ์ดำเนินการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยการตัดสัญญาณโทรศัพท์ แม้จะเป็นการทดลองใช้แต่ประสบผลสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ และกรมราชทัณฑ์จะขยายการใช้เครื่องตัดสัญญาณโทรศัพท์เพิ่มอีกจำนวน ๓ เรือนจำ ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕ แต่ยังเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น การแก้ไขปัญหาระยะยาวอย่างยั่งยืนจำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขระบบการเยี่ยมผู้ต้องขังและการปรับปรุงโครงสร้างของเรือนจำให้มีความทันสมัยและรองรับกับอาชญากรรูปแบบใหม่พร้อมกับรองรับการฟื้นฟูแก้ไขเพื่อนำคนดีกลับเข้าสู่สังคมได้ โดยสรุป กรมราชทัณฑ์มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการสร้างเรือนจำใหม่เพื่อรองรับผู้ต้องหาคดียาเสพติดโดยเฉพาะผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมปลายน้ำของกรมราชทัณฑ์และการดำเนินงานตามภารกิจ

ข้อมูลที่ได้รับ

กรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและดูแลผู้ต้องขังตามนโยบายของรัฐบาลภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และธรรมเนียมจารีตประเพณีของงานราชทัณฑ์ ทั้งนี้ จำนวนผู้ต้องขังมีความจำเป็นต่อประสิทธิภาพการทำงานของกรมราชทัณฑ์ คือ จะต้องลดจำนวนผู้ต้องขังให้ได้มากที่สุด ซึ่งขณะนี้มีจำนวนผู้ต้องขังที่รอการพิจารณาของศาลอยู่ประมาณ ๗๐,๐๐๐ คน กรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินการหลากหลายวิธีการในการควบคุมดูแลบุคคลเหล่านี้ เช่น การควบคุมตัวโดยกักพื้นที่ให้อยู่เฉพาะในบ้าน การใช้ระบบตรวจสอบและติดตามประเมินผลผู้ต้องขังโดยคอมพิวเตอร์หรืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) เพราะวิธีการเหล่านี้จะช่วยให้คนไม่ต้องเข้าไปอยู่ในเรือนจำ ในด้านอัตราโทษจำคุกที่ไม่สูงหรือเป็นโทษระยะสั้นของผู้ต้องขัง ซึ่งหมายถึงนักโทษที่จำคุก ๑-๒ ปี มีจำนวนประมาณ ๓๐,๐๐๐ คน นักโทษที่จำคุก ๓-๕ ปี มีจำนวนประมาณ ๓๐,๐๐๐ คน ดังนั้น จึงมีคำถามมีอยู่เสมอสำหรับแนวทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง คือ ทำไมจะต้องให้บุคคลเหล่านี้เข้ามาอยู่ในเรือนจำหากเป็นการจำคุกครั้งแรก ศาลอาจจะรอลงอาญาโดยนำโทษเหล่านี้เข้ามาทำในระบบชุมชนให้เป็นการคุมประพฤติ ซึ่งกรมคุมประพฤติมีระบบการคุมประพฤติที่เข้มแข็งพอสำหรับการดำเนินการ เพราะปัจจุบันเป็นการคุมประพฤติในลักษณะทั่วไปแต่เมื่อปรับนำกลุ่มบุคคลดังกล่าวประมาณ ๖๐,๐๐๐ คน ที่มีอัตราโทษจำคุกที่ไม่สูงหรือเป็นโทษระยะสั้นให้เข้ามาสู่ระบบการคุมประพฤติแบบเข้มข้นและเข้มแข็งมีการติดตามตรวจเยี่ยมและการจัดกิจกรรม หรือการฝังชิปโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) ซึ่งจะทำให้ลดจำนวนผู้ต้องขังได้ประมาณ ๖๐,๐๐๐ คน ซึ่งขณะนี้กำลังมีการดำเนินการร่างกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้

หากการดำเนินการดังกล่าวสามารถผลักดันให้เกิดขึ้นได้จำนวนผู้ต้องขังจะลดลงและเข้าสู่ความสมดุลระหว่างเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์กับผู้ต้องขังตามอัตรามาตรฐานของงานราชทัณฑ์สากล โดยเฉลี่ยในการควบคุมและดูแลจะเป็นผู้ต้องขัง จำนวน ๕ คน ต่อเจ้าหน้าที่ดูแลจำนวน ๑ คน และเมื่อเกิดความสมดุลดังกล่าวการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องขังหรือผู้ต้องขังด้วยกันเองหรือแม้เรื่องการตีตรวนกรมราชทัณฑ์จะสามารถบริหารจัดการได้เพราะอยู่ในวิสัยที่ควบคุมดูแลได้ แต่ในปัจจุบันมิได้เป็นเช่นนั้นเรือนจำบางแห่งมีผู้ต้องขังประมาณ ๑,๐๐๐ คน แต่มีผู้คุมประมาณ ๑๐-๒๐ คน ซึ่งการดำเนินการกับผู้ต้องขังในบางเรื่องบางกรณีล่อแหลมต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังด้วยและกรมราชทัณฑ์จำเป็นต้องรักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ด้วย

ทั้งนี้ รูปแบบของเครื่องพันธนาการของผู้ต้องขังขณะนี้กรมราชทัณฑ์กำลังพิจารณาศึกษารูปแบบและแนวทางตามมาตรฐานสากลซึ่งในปี ๒๕๕๖ จะเห็นการปรับเปลี่ยนดังกล่าว รวมทั้ง มาตรการในการตรวจเยี่ยมหรือการตรวจเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองโดยมีการติดตั้งเครื่องตรวจสัญญาณเสียงเตือน

เรือนจำเอกชนหรือเรือนจำอุตสาหกรรม กรมราชทัณฑ์เคยมีแนวความคิดดังกล่าว เมื่อประมาณ ๔-๕ ปีที่ผ่านมา แต่มีปัญหาที่ต้องตระหนัก คือ เรือนจำลักษณะนี้จะมีต้นทุนในการบริหารจัดการที่สูงมาก ประกอบกับสังคมยังไม่มีความเชื่อมั่นต่อแนวทางดังกล่าวเพราะการที่จะให้เอกชนมาใช้อำนาจรัฐยังไม่เป็นที่ยอมรับในสังคมโดยเฉพาะงานราชทัณฑ์

ประเด็นสิทธิของผู้ต้องหา คือ บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดแต่ยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาล ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายในชั้นของพนักงานไม่ว่าจะเป็นความผิดทั่วไป ความผิดร้ายแรง หรือความผิดที่เกี่ยวกับเด็กและสตรี เช่น หากผู้ต้องหาเป็นเด็กหรือสตรี เป็นต้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการให้สถานีตำรวจแต่ละแห่งดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัดในทุกกรณี เช่น การออกหมายเรียก หมายจับ หมายค้น หมายขัง หมายจำคุก หมายปล่อย เป็นต้น รวมทั้งเรื่องการสอบสวน เช่น การแยกการสอบสวน การมีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ หรือมีคณะกรรมการในการสอบสวนในบางคดีหรือบางกรณี ซึ่งในอดีตการสอบสวนจะเป็นฝ่ายตำรวจเท่านั้นที่ดำเนินการแต่ปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาระบบการสอบสวนดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

ประเด็นคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ร่วมกับโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองโดยเห็นว่าควรจะนำพื้นที่ของทหารที่มิได้ใช้ประโยชน์มาดำเนินการควบคุมนักโทษในคดีที่ไม่ร้ายแรงซึ่งทางกองทัพเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมและดำเนินการฝึกวิชาชีพทางด้านเกษตรหรือวิชาชีพอื่นเพื่อหารายได้พร้อมทั้งสามารถนำความรู้ในระหว่างการควบคุมตัวไปประกอบอาชีพได้ภายหลังจากการพ้นโทษ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการมาโดยตลอด

ประเด็นการปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดทุกระดับ เช่น ตำรวจภูธรจังหวัด สถานีตำรวจประจำอำเภอต่างๆ เป็นต้น โดยวัดจากภารกิจของหน่วยงานของสถานีตำรวจและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่ง สตช. ได้ออกคำสั่ง ๒๒/๒๕๓๗ มีใจความสำคัญของคำสั่ง คือ ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาของสถานีตำรวจใดผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปกครองดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้อยู่ในระเบียบวินัยและผู้ใต้บังคับบัญชาได้ประพฤติมิชอบผู้บังคับบัญชาผู้นั้นจำต้องมีส่วนรับผิดชอบด้วย ทั้งนี้ สตช. โดยสำนักงานจเรตำรวจจะเข้าไปตรวจสอบดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจและการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและร้องทุกข์อื่นด้วย

ประเด็นการทำสำนวนล่าช้า สตช. มีคำสั่งที่ ๙๖๐/๒๕๓๗ เรื่องระยะเวลาการทำสำนวนการสอบสวน จะต้องดำเนินการอย่างไร มีรายละเอียดอย่างไร ในคำสั่งดังกล่าวได้ระบุไว้อย่างชัดเจนครบทั้งกระบวนการทั้งหมด

ประเด็นเรื่องของการนำธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ควบคุมการบริหารงานของ สตช. และหน่วยงานทั้งหมดภายในสังกัด ซึ่งจะเน้นในเรื่องจริยธรรมและคุณธรรม

โดยมอบหมายให้ทุกหน่วยงานภายในสังกัดดำเนินการตามแผนงานที่ สตช. ได้กำหนดเป็นภาคบังคับและเป็นตัวชี้วัดการดำเนินงานของหน่วยงานภายในสังกัดสำหรับการนำธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ควบคุมการบริหารงานด้วย

ข้อสังเกตของกรรมาธิการวิสามัญฯ

แผนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐที่เกี่ยวข้องเห็นว่ายังไม่มีหรือยังไม่ได้ดำเนินการ แต่ที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้เป็นเพียงลักษณะการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น จำนวนนักโทษที่แออัดในเรือนจำ คดีนักค้ายาเสพติดรายใหญ่หรือรายเล็ก เป็นต้น ขณะนี้สังคมโลกกล่าวถึงเรื่องของสิทธิมนุษยชน (HUMAN RIGHTS) อันหมายถึง ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคที่ต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่พึงมี เป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างมีศักดิ์ศรี และมีคุณค่าเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา สถานภาพทางกายและสุขภาพ รวมทั้งความเชื่อทางการเมืองหรือความเชื่ออื่น ๆ ที่ขึ้นกับพื้นฐานทางสังคม เพราะสังคมโลก กติกาโลกปัจจุบันมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องดังกล่าว ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญเรื่องดังกล่าวนี้ จึงจำเป็นที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจะต้องมีแผนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้คู่ขนานไปกับฝ่ายการเมือง ซึ่งกรมราชทัณฑ์มีเครือข่ายวิชาการกับภายนอกหน่วยงานเป็นจำนวนมากสำหรับเรื่องดังกล่าว ดังนั้น ควรมีแผนการปฏิรูประบบงานราชทัณฑ์ในทุกเรื่องทั้งปฏิรูประบบบุคลากรและปฏิรูปงานราชทัณฑ์

ในส่วนสำนักงานตำรวจแห่งชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนและการปฏิรูปงานตำรวจ ซึ่งการที่ให้ตำรวจ คือ จเรตำรวจเป็นผู้ตรวจสอบกันเองนั้น เห็นว่าอาจจะยังไม่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน สตช. จำเป็นจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม หรือภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการปฏิบัติภารกิจขององค์กรตำรวจในทุกระดับตั้งแต่ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และหน่วยงานอื่นภายในสังกัด สตช.

ในด้านการตรวจสอบกรมราชทัณฑ์และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขณะนี้สังคมเริ่มยอมรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เช่น เรือนจำแน่นและแออัด ยาเสพติดในเรือนจำ เป็นต้น แต่สิ่งที่สองหน่วยงานควรให้ความสำคัญอีกประการ คือ การจัดทำหรือเก็บสถิติของผู้ที่กระทำความผิดซ้ำเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาซึ่งตัวเลขสถิติเมื่อประมาณ ๕ ปีที่แล้ว เกี่ยวกับผู้กระทำความผิดซ้ำตามกองทะเบียนประวัติอาชญากรที่ใช้ระบบฐานข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากร (Criminals Database Operating System) หรือ (CDOS) อันเป็นการใช้ความรู้ทางด้านวิทยาการและระบบคอมพิวเตอร์ในการชี้ชัดและระบุตัวผู้กระทำความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการสืบสวนสอบสวน ทะเบียนประวัติอาชญากรจึงเป็นสิ่งสำคัญที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ในการตรวจสอบประวัติผู้กระทำความผิด และใช้ในการพิจารณาในการลงโทษ ลดโทษ หรือป้องกันปราบปราม ตลอดจนใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า

โดยปกติแล้วบุคคลธรรมดาสามารถจดจำและแยกแยะคนร้ายได้เฉพาะภายในท้องที่ของตนเองเท่านั้น การจดจำใบหน้าและลักษณะของคนร้ายทั้งหมดโดยใช้ความทรงจำของแต่ละบุคคลเป็นสิ่งที่จำเป็นในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ การเก็บข้อมูลประวัติบุคคล การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับลายพิมพ์นิ้วมือแฝง ข้อมูลเกี่ยวกับแผนประทุษกรรมหรือวิธีการของผู้กระทำความผิดโดยใช้การเก็บแยกข้อมูลออกเป็นประเภทต่างๆ เช่นอาจเก็บบันทึกข้อมูลในรูปของสารบบ ดัชนีหรือแฟ้มโดยการเรียงค่าตามรหัสหรือตามลำดับตัวอักษร เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวเลขสถิติเมื่อประมาณ ๕ ปีที่แล้วของผู้กระทำความผิดซ้ำตัวเลขอยู่ที่ร้อยละ ๓๘ โดยนับเฉพาะบุคคลที่กระทำความผิดแล้วสามารถจับกุมได้ แต่ไม่รวมบุคคลที่กระทำผิดซ้ำแล้วสามารถหลบหนีการจับกุมได้

เพราะฉะนั้น การทำงานร่วมกันระหว่างกรมราชทัณฑ์และสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องประสานและเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหานักโทษล้นคุกและปัญหาเฉพาะหน้าอื่นๆ ของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบได้และจำเป็นที่จะต้องให้ภาคประชาสังคมมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมสำหรับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของกรมราชทัณฑ์และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือทั้งระบบกระบวนการ

ในด้านการลดจำนวนนักโทษเป็นเรื่องที่ทำได้ยากในปัจจุบัน เพราะสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมากมีปัญหาสังคมและปัญหาการกระทำผิดกฎหมายมีความหลากหลายและมีความสลับซับซ้อน สังคมทั้งหมดจะต้องเป็นผู้กันในการยับยั้งและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เรื่องต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะที่เกี่ยวข้องต้องยอมรับกันหรือแม้จะนำเรือนจำของทหารมาใช้ในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องหาล้นเรือนจำจะต้องพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ เพราะตามกฎหมายแล้วอาจจะไม่สามารถดำเนินการได้

ทั้งนี้ เมื่อจำนวนผู้ต้องขังเกินการควบคุมดูแลและกรมราชทัณฑ์มีการดำเนินการลดจำนวนผู้ต้องโดยมิได้คำนึงถึงเรื่องที่ว่า คนที่ควรอยู่ในเรือนจำกลับไม่ได้อยู่ อาจจะเกิดปัญหาหลายประการตามมาในภายหลังได้จึงขอให้พิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ หรืออาจจะใช้แนวทางการสับเปลี่ยนเวลาการเข้าพักของผู้ต้องขังเพื่อแก้ไขปัญหาความแออัดของนักโทษในเรือนจำ

ส่วนการแก้ปัญหาโดยการใช้เครื่องตัดสัญญาณโทรศัพท์เห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งต้นเหตุ คือ ควบคุมการใช้โทรศัพท์ เพราะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้การใช้เครื่องตัดสัญญาณโทรศัพท์จะมีผลข้างเคียงเป็นอย่างมากกับผู้ปฏิบัติและผู้ที่อยู่ในพื้นที่การใช้สัญญาณ คือ อาการวิงเวียนศีรษะ หรืออาจจะอาเจียนได้ และอาจจะถูกมองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนผู้ต้องขังในเรือนจำด้วย

กรณีการสืบสวนสอบสวนล่าช้า อาจจะมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การตัดสินคดีในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีระยะเวลานานมากกว่าจะส่งสำนวนไปยังอัยการและส่งฟ้องได้ เพราะในพื้นที่เขาจะใช้เฉพาะทนายความที่เป็นมุสลิม ซึ่งมีปัญหาการทำสำนวนคดีมากจะต้องใช้

บุคลากรที่เก่งและชำนาญมิเช่นนั้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีคดีถูกยกฟ้องสูงถึงร้อยละ ๘๐ ของคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ดังนั้น บุคลากรของรัฐโดยเฉพาะฝ่ายตำรวจที่เขียนสำนวนเก่งและชำนาญมีจำนวนค่อนข้างน้อยในพื้นที่จะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกษียณอายุราชการแล้วที่เขียนสำนวนเก่งและชำนาญได้กลับมาช่วยงานราชการตรงนี้

แม้การดำเนินคดีที่เกี่ยวพันกับการเมืองมีผลเป็นอย่างมากต่อการพิจารณาสืบสวนสอบสวน เช่น เหมือนที่ผ่านมามีการสลับสับเปลี่ยนรัฐบาลการดำเนินคดีจากช้ากลายเป็นเร็ว หรือจากเร็วกลายเป็นช้า ทำอย่างไรจึงจะให้กระบวนการยุติธรรม คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) และกรมราชทัณฑ์ ยกเว้น ศาลยุติธรรมปลอดจากการเมืองและทำอย่างไรให้มีเส้นแบ่งหรือขอบเขตที่ชัดเจนระหว่างการเมืองกับข้าราชการประจำ

การข่าวในเรือนจำและทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์มีหรือไม่และดำเนินการอย่างไร เพราะหากการข่าวมีประสิทธิภาพปัญหาต่างๆ จะสามารถแก้ไขและทำให้เป็นประโยชน์อย่างมากกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในทุกรูปแบบ

รัฐบาลโดยส่วนใหญ่เมื่อไปทำข้อตกลงหรือทำสัญญากับประเทศต่างๆ หรือองค์การระหว่างประเทศโดยมิได้เตรียมความพร้อมและประเมินผลหรือการบริหารจัดการภายในของประเทศที่เรียกว่า ให้งานโดยมิได้สนใจดูแล ซึ่งองค์การระหว่างประเทศจะบีบบังคับเฉพาะประเทศเล็กๆ เช่น ประเทศไทย เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลไทยไม่ว่าจะสมัยไหนก็ตามควรตระหนักถึงเรื่องดังกล่าวและดำเนินกิจกรรมการเมืองระหว่างประเทศอย่างชาญฉลาดและบนพื้นฐานที่สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ประเทศไทยในสายตาของสังคมโลกปัจจุบันกลายเป็นว่า เป็นดินแดนสวรรค์ของผู้กระทำผิดกฎหมาย เช่น การก่อการร้าย อาชญากรข้ามชาติ กลุ่มค้ายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งมีบางกรณีที่บังคับให้ผู้หญิงไทยไปจดทะเบียนสมรสและให้ถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว หรือการที่แกงค์บัตรเครดิตที่สามารถนำคนไทยเข้าร่วมขบวนการได้ กลุ่มผู้กระทำความผิดเหล่านี้มีจำนวนมากในประเทศไทย ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายไทย และไม่กล้ากระทำผิดในประเทศอื่น เช่นประเทศในกลุ่มอาเซียน

ดังนั้น หน่วยงายที่เกี่ยวข้องและสังคมไทยควรจะต้องกลับมาทบทวนและตระหนักว่าเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้นได้ ประเทศไทยจะต้องกลับมาพิจารณาความเป็นวัฒนธรรมไทยไม่ควรเดินตามนโยบายของตะวันตกมากเกินไปหรือไม่ต้องให้กฎเกณฑ์ของตะวันตกมาครอบงำเพราะบางเรื่องมิได้เกิดประโยชน์กับประเทศ

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

๑) ประเด็นโทษประหารชีวิต เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนของนโยบายของรัฐบาล กรมราชทัณฑ์จึงดำเนินการตามกฎหมายและธรรมจารีตประเพณีของงานราชทัณฑ์

๒) ประเด็นสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขัง การตีตรวนเพื่อควบคุมผู้ต้องขัง ซึ่งในบางครั้งเพื่อความปลอดภัยของตัวผู้ต้องขังด้วยกันเอง หรือเจ้าหน้าที่ด้วยจึงยังคงจำเป็นที่จะขอสงวน

การใช้การตีตรวนในกรณีที่จำเป็นจริงๆ และกรมราชทัณฑ์จะพยายามนำสิ่งอื่นตามที่สากลใช้มาใช้กับผู้ต้องขังไทยในอนาคต

๓) ประเด็นการประกันตัวผู้ต้องหา เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้นซึ่งเรื่องดังกล่าว กรมราชทัณฑ์ดำเนินการขอประกันตัวตามเงื่อนไขของกฎหมายและเป็นไปตามกฎหมาย เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็ดำเนินการไปตามกฎหมายนั้นๆ

๔) การกำหนดแผนปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมมีกรมที่อยู่ในกำกับจำนวนมากและหลายกรมได้พยายามดำเนินการเรื่องดังกล่าว เช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะดำเนินการดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานสากลของเรื่องสิทธิและเสรีภาพในภาพรวมของทั้งประเทศ

๕) ประเด็นการกระทำความผิดซ้ำ กรมราชทัณฑ์มีดัชนีชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงานโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) กำหนดไว้กรณีการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมผู้ต้องหาตามภารกิจของกรมเกี่ยวกับการกระทำความผิดซ้ำและกลับเข้ามาเรือนจำไม่เกินร้อยละ ๑๔ วิธีการประเมินตามที่ข้อมูลของกองทะเบียนประวัติอาชญากรเป็นผู้รวบรวม เพราะข้อมูลทั้งหมดจะถูกส่งกลับไปยังหน่วยดังกล่าว ปัจจุบันประชาชนมีบัตรประจำตัวประชาชนที่มีหมายเลข ๑๓ หลัก เมื่อนักโทษหรือผู้กระทำความผิดจะเปลี่ยนชื่อกี่ครั้งก็ตามแต่หมายเลขดังกล่าวยังคงเป็นหมายเลขเดิมการเก็บสถิติจึงไม่ผิดพลาดเหมือนในอดีต

๖) ประเด็นการบำบัด กรมราชทัณฑ์มีหลักเกณฑ์หรือระบบการบำบัด ๓ ลักษณะ คือ หากกรณีสมัครใจจะส่งไปยังกระทรวงสาธารณสุขและสถาบันธัญญลักษณ์ หากกรณีบังคับบำบัดฟื้นฟูจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติฟื้นฟูฯ และกรณีที่ต้องจำคุกกรมราชทัณฑ์จะดำเนินการโดยส่งไปยังทัณฑสถานบำบัดทั้ง ๗ แห่ง หรือหากไม่เพียงพอ กรมจะใช้เรือนจำที่มีความพร้อมทั่วประเทศดำเนินการโดยความร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข

แต่ข้อกังวลของกรมราชทัณฑ์เห็นว่า หากผู้ต้องขังที่ต้องโทษไม่รุนแรงหรือโทษจำคุกไม่เกิน ๒-๓ ปี เป็นไปได้หรือไม่ที่จะใช้วิธีการรักษาบำบัดในชุมชนเพราะเขาจะสามารถกลับบ้านได้เพื่อพิสูจน์จิตใจและฝึกการยับยั้งชั่งใจ เพราะหากฝึกในเรือนจำจะมีลักษณะถูกบังคับด้วยการกำหนดโปรแกรมประจำวัน แต่เมื่อเจอสภาพหรือเหตุการณ์จริงแล้วไม่สามารถทำใจหรือหยุดยั้งพฤติกรรมได้

๗) ประเด็นการพระราชทานอภัยโทษ โดยศักดิ์ของกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาย่อมจะต่ำกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๑ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ดังนั้นสังคมไทยหรือผู้ที่เกี่ยวข้องควรคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวนี้

๘) ประเด็นการใช้เครื่องตัดสัญญาณโทรศัพท์ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในโลกที่ดำเนินการเรื่องนี้ในพื้นที่เขตเรือนจำเพราะเรือนของต่างประเทศส่วนใหญ่เขามีมาตรการในการตรวจค้นเรือนจำได้อย่างเข้มข้นแต่เรือนจำของกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเข้มข้นเพราะเรือนจำมีจำนวนผู้ต้องขังเกินกำหนด

๙) ประเด็นการแลกเปลี่ยนนักโทษระหว่างประเทศ กรณีประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา เป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานอัยการสูงสุดผู้ดำเนินการ สำหรับกรมราชทัณฑ์จะเป็นผู้ดูแลคุณสมบัติเบื้องต้นของนักโทษ คือ ประเทศไทยมีข้อตกลงระหว่างประเทศในการแลกเปลี่ยนนักโทษระหว่างประเทศ คือ จะต้องเป็นนักโทษเด็ดขาด รับโทษมาแล้วจำนวน ๑ ใน ๓ ของจำนวนโทษที่ได้รับ และผ่านช่องทางการทูต ดังนั้น กรณีของนายวีระและนางราตรีที่จำคุกที่ประเทศกัมพูชาจำเป็นต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย

๑๐) ประเด็นปรากฏการณ์ทางสังคมกับการกระทำความผิดในแต่ละช่วงระยะเวลาจะต้องมาดูเป็นคดีในอดีตส่วนใหญ่เป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์เกินร้อยละ ๕๐ เช่น ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ กรรโชกทรัพย์ รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกงทรัพย์ โกงเจ้าหนี้ ยักยอกทรัพย์ รับของโจร ทำให้เสียทรัพย์ และบุกรุก เป็นต้น แต่ในทศวรรษใหม่นี้อาชญากรผู้ทำอาชญากรรมได้เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความเป็นโลกาภิวัฒน์มีอาชญากรรมรูปแบบใหม่ๆ เช่น การค้ามนุษย์ การค้าเงิน และการค้ายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งเกี่ยวโยงกับบุคคลกลุ่มบุคคลและองค์กรมากมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มของกระบวนการค้ายาเสพติดในประเทศไทย ณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นี้มีจำนวนมากมายมหาศาลเมื่อดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจังทำให้กลุ่มผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่เข้ามาอยู่ในเรือนจำเป็นจำนวนมาก แต่กรมราชทัณฑ์ยังมีเรือนจำที่มีความพร้อมดังกล่าวไม่เพียงพอจึงทำให้เกิดปัญหา

๑๑) ประเด็นการข่าวในเรือนจำ กรมราชทัณฑ์มีการดำเนินการและได้ผลในระดับหนึ่ง แต่ที่ยังเป็นปัญหา คือ กรมราชทัณฑ์ยังขาดเครื่องมือที่ทันสมัย เช่น เครื่องดักฟังเสียง เป็นต้น แม้การฟังจากห้องเยี่ยมบางครั้งได้ผลบ้าง และรูปแบบการเยี่ยมผู้ต้องขังมีส่วนสำคัญต่อการข่าวในเรือนจำและการป้องกันปราบปรามกลุ่มอาชญากรได้ แต่จำเป็นที่หน่วยงานรัฐ เช่น กรมราชทัณฑ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) และกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น เข้าร่วมดำเนินการแบบบูรณาการและเป็นเอกภาพในการป้องกันปราบปรามกลุ่มอาชญากร

๑๒) ประเด็นการปรับปรุงเรือนจำชั่วคราวหลักสี่ให้เป็นเรือนจำพิเศษภายในโรงเรียนพลตำรวจบางเขน เนื่องด้วยคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) เห็นว่า เนื่องจากผู้ต้องหาและจำเลยมิใช่เป็นผู้ร้ายหรืออาชญากรดังเช่นในคดีอาญาตามปกติ แต่เป็นผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอันมีมูลเหตุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางการเมือง หากผู้ต้องหาและจำเลยนั้นไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว รัฐบาลสมควรจัดหาสถานที่ในการควบคุมที่เหมาะสมที่มิใช่เรือนจำปกติเป็นสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาและจำเลยดังเช่นที่เคยใช้กับนักโทษทางการเมืองในอดีต ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้นำความเห็นมาพิจารณาและมีมติให้กรมราชทัณฑ์ดำเนินการตามความเห็นดังกล่าว

๑๓) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมหลายกรณีกฎหมายกับการปฏิบัติไม่มีความสอดคล้องกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการให้ลอดคล้องกัน

๑๔) กรณีการประกันตัวผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนดำเนินการตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการให้ประกันตัวผู้ต้องหา

๑๕) กรณีพยานผู้เชี่ยวชาญสำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินตามกฎหมายอย่างเต็มที่ในการเชิญและดูแล แต่เมื่ออยู่ในชั้นพิจารณาของศาลอยู่นอกเหนืออำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๑๖) การส่งสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนล่าช้า รายละเอียดของการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนมีเป็นจำนวนมากและมีเหตุปัจจัยที่นอกเหนือการควบคุมจำนวนมาก ซึ่งบางคดีรวบรวมพยานหลักฐานเป็น ๕ – ๑๐ ปี กว่าจะดำเนินการเสร็จสิ้น ทั้งนี้ การดำเนินการของพนักงานสอบสวนจำเป็นอย่างมากที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างระมัดระวังและละเอียดรอบคอบเพราะเป็นการกระทบกระทั่งหรืออาจละเมิดสิทธิของประชาชนผู้บริสุทธิ์ได้ และปัจจุบันควรนำการพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์เข้ามามีบทบาทของการสืบสวนสอบสวนจะทำให้แก้ไขปัญหาได้เพราะศาลเชื่อมากกว่าพยานบุคคล ดังนั้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การส่งสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนไปยังพนักงานอัยการมีความล่าช้า

ประเด็นกรณีความความล่าช้าของการพิจารณาในศาลชั้นต้น สำนักงานศาลยุติธรรมมีความเห็นว่า ไม่น่ากังวลแต่อย่างใด เนื่องจากยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานกลางเทียบได้กับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสำนักงานศาลยุติธรรมสามารถควบคุมระยะเวลาในการพิจารณาคดีดังกล่าวได้ด้วยการดำเนินการนัดพิจารณาคดีต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี ประเด็นปัญหาที่สำคัญในปัจจุบัน คือ ความล่าช้าของการพิจารณาคดีในศาลสูง (ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา) โดยในศาลอุทธรณ์แบ่งเป็น ศาลอุทธรณ์ ๙ ภาค และศาลอุทธรณ์กลาง รวมเป็น ๑๐ แห่ง ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงมีการดำเนินการบางประการเพื่อให้กระบวนการพิจารณารวดเร็วขึ้น เช่น การให้ศาลอุทธรณ์อ่านคำพิพากษาเองผ่านระบบ VDO Conference โดยไม่ต้องส่งศาลชั้นต้นหรือการนำคดีเกี่ยวกับยาเสพติดเข้ามาพิจารณาที่ศาลอุทธรณ์กลางเพียงแห่งเดียว เป็นต้น

สำหรับศาลฎีกานั้น ปัจจุบันมีผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน ๙๗ คน โดยมีคดีที่ค้างการพิจารณาอยู่ประมาณ ๓๔,๐๐๐ คดี และในแต่ละปีจะมีคดีที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลฎีกาอีกประมาณ ๑๐,๐๐๐ – ๒๐,๐๐๐ คดี ทำให้มีคดีค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก ดังนั้น สำนักงานศาลยุติธรรมจึงแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการทำให้คดีใหม่ที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลได้รับการพิจารณาอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว รวมทั้งกำหนดให้มีการพิจารณาคดีนอกเวลาราชการ ซึ่งประธานศาลฎีกาได้กำหนดแผนไว้ในอีก ๒ ปีข้างหน้าว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาคดีค้างการพิจารณาได้

มีข้อสังเกตในบริบทของการพิจารณาคดีล่าช้าที่สำคัญ คือ ประเด็นโครงสร้างของข้อกฎหมายทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติให้คู่ความสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงได้หากเข้าข้อยกเว้น

ของกฎหมาย จึงทำให้มีคดีเข้าสู่การพิจารณาในศาลสูงเป็นจำนวนมาก ซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรมมีความเห็นว่า หากต้องการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ เพื่อให้คู่ความอุทธรณ์หรือฎีกาได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น และดำเนินการสร้างหลักประกันในการพิจารณาสืบพยานหาข้อเท็จจริงโดยการฟังข้อเท็จจริงในศาลชั้นต้นอย่างละเอียดรอบคอบ และครบถ้วนสมบูรณ์ ตลอดจนกำหนดให้ศาลสูงหรือผู้พิพากษาที่มีความอาวุโสสามารถเข้ามามีส่วนร่วมรับฟังข้อเท็จจริงในศาลชั้นต้นได้ ดังพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ว่า “การที่ศาลยุติธรรมกระจัดกระจายอยู่ในหลายที่หลายแห่ง คนรับฟ้องและคนตัดสินไม่ใช่คนเดียวกัน มีการพิจารณาคดีโดยดูจากเอกสารเท่านั้น ไม่ได้ลงไปดูถึงอากัปกิริยาของพยานด้วยตนเองอาจจะไม่ถูกต้องเท่าที่ควร อันอาจเป็นอันตรายต่อความยุติธรรมทั้งระบบ” อย่างไรก็ดี การจะเปลี่ยนแปลงระบบการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมตามแนวทางข้างต้นอาจจะต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควร เนื่องจากทัศนคติและความไม่คุ้นเคยของบุคลากรในศาลยุติธรรมที่มีมาในอดีต แต่หากสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรมจะสามารถลดปัญหาการพิจารณาคดีล่าช้าได้เป็นอย่างดี

๑๗) การแต่งตั้งจเรตำรวจเข้ามาดำเนินการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้มีนโยบายให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยตั้งแต่ระดับสถานีตำรวจอำเภอหรือตำรวจภูธรจังหวัด

<u>เรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของสำนักงานศาลยุติธรรม</u>[๓๑]

สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีนโยบาย แนวทาง หรือการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในส่วนของศาลให้เป็นมาตรฐานสากลจากหลักคิดที่ว่า ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม คือ ความไม่ยุติธรรม

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

๑) นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับ สำนักงานศาลยุติธรรมได้ดำเนินการพิจารณาอรรถคดีโดยคำนึงเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและความรวดเร็วในการพิจารณาอรรถคดีเป็นสำคัญ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ สำนักงานศาลยุติธรรมได้จัดระบบการพิจารณาคดีแบบครบองค์คณะและการพิจารณาอย่างต่อเนื่อง โดยจัดให้มีโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพงานยุติธรรม ซึ่งระยะเริ่มแรกได้รับการต่อต้านจากหลายฝ่ายพอสมควร แต่ปัจจุบันได้มีการยอมรับการจัดระบบการพิจารณาคดีดังกล่าวแล้ว

โดยมีรายงานสถิติคดีของศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนมกราคม – ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนี้

---

[๓๑] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับ คณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ครั้งที่ ๒๔ วันศุกร์ที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

- ศาลฎีกา มีคดีค้างมารวม ๓๓,๗๕๖ คดี คดีรับใหม่รวม ๑๕,๖๗๒ คดี คดีเสร็จไปรวม ๑๒,๑๙๒ คดี (คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๖๗ ของคดีทั้งหมด) คดีค้างไปรวม ๓๗,๒๓๖ คดี

- ศาลอุทธรณ์ มีคดีค้างมารวม ๓๒,๕๖๔ คดี คดีรับใหม่รวม ๔๖,๑๓๖ คดี คดีเสร็จไปรวม ๕๕,๑๑๗ คดี (คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๒๒ ของคดีทั้งหมด) คดีค้างไปรวม ๒๖,๕๘๓ คดี

- ศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร มีคดีค้างมารวม ๑๕๐,๘๒๙ คดี คดีรับใหม่รวม ๑,๐๔๘,๙๑๐ คดี คดีเสร็จไปรวม ๑,๐๔๔,๗๑๖ คดี (คิดเป็นร้อยละ ๘๗.๐๘ ของคดีทั้งหมด) คดีค้างไปรวม ๑๕๕,๐๒๐ คดี

๒) ปัจจุบันศาลชั้นต้นได้รับเรื่องโดยเฉลี่ยปีละประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ เรื่อง ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานกลาง โดยสำนักงานศาลยุติธรรมได้จัดทำข้อมูลรายละเอียดสถิติจำนวนคดีที่ศาลชั้นต้นรับพิจาณาและที่พิจารณาแล้วเสร็จ ในรอบระยะเวลา ๓ เดือน ๖ เดือน ๙ เดือน ๑๒ เดือน และ ๑๒ เดือนขึ้นไป รวมทั้งพิจารณาว่าการพิจารณาคดีมีความรวดเร็วและต่อเนื่องหรือไม่ อย่างไร

๓) การพิจารณาคดีจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบระยะเวลา ๓ ปี ที่ผ่านมีจำนวนคดีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงเข้าสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมากและกระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างล่าช้า สำนักงานศาลยุติธรรมจึงได้เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการปรับปรุงให้การพิจารณาคดีมีความรวดเร็วขึ้น กล่าวคือ เมื่อศาลรับฟ้องแล้วจะมีกรอบระยะเวลาการนัดสืบพยาน เช่น ศาลจังหวัดปัตตานีไม่เกิน ๔ เดือน ศาลจังหวัดนราธิวาสไม่เกิน ๖ เดือน ศาลจังหวัดยะลาไม่เกิน ๗ เดือน ศาลจังหวัดนาทวีไม่เกิน ๙ เดือน เป็นต้น จากการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้สถิติการค้างพิจารณาในรอบ ๑ ปี ที่ผ่านมาลดลง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ศาลจังหวัดปัตตานีมีคดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงสูงสุด จำนวน ๔๒๑ เรื่อง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวนคดีความมั่นคงที่ค้างพิจารณาลดลงเหลือเพียง ๑๓๗ เรื่อง

สำนักงานศาลยุติธรรมมีทัศนคติหรือมุมมองเรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับการประยุกต์และการผสมผสานระหว่างการพิจาณาคดีในระบบการกล่าวหาและระบบไต่สวนซึ่งทับซ้อนกันอยู่ในกระบวนการยุติธรรมของไทย

<u>ข้อมูลที่ได้รับ</u>

มีการชี้แจงเกี่ยวกับการประยุกต์และการผสมผสานระหว่างการพิจาณาคดีในระบบการกล่าวหา (Accusatorial System) และระบบการไต่สวน (Inquisitorial System) ที่ทับซ้อนกันดังนี้

๑) เดิมในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นกระบวนการยุติธรรมใช้วิธีการพิสูจน์ผู้ต้องหาแบบดั้งเดิม เช่น การดำน้ำ หรือการลุยไฟ เป็นต้น ต่อมาในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเปลี่ยนแปลงกระบวนการพิจารณาเป็นระบบกล่าวหา ซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่า การดำเนินคดีเป็นการต่อสู้ของบุคคลสองฝ่ายภายใต้กฎระเบียบที่แน่นอนตายตัวต่อหน้าผู้พิพากษาซึ่งปราศจากอคติต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และผู้พิพากษา

ต้องวางเฉยไม่ขวนขวายค้นหาข้อเท็จจริงเสียเองปล่อยให้เป็นหน้าที่ของคู่กรณีที่จะนำพยานหลักฐานมาสืบในศาล โดยเมื่อถึงขั้นสุดท้ายจะเป็นผู้ตัดสินให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะคดีตามพยานหลักฐานที่มีการนำมาพิสูจน์ ซึ่งหลักการดังกล่าวถูกนำมายึดถือเป็นแนวปฏิบัติจนถึงปัจจุบัน ทำให้ผู้พิพากษาของไทยมีความเคยชินหรือความคุ้นเคยกับระบบกล่าวหามาโดยตลอด ในระยะต่อมาได้มีการนำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีบางประเภท เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค กฎหมายวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับคดีการเมือง คดีการเลือกตั้ง และคดีปกครอง เป็นต้น ซึ่งระบบดังกล่าวเป็นระบบที่ให้อำนาจผู้พิพากษาเข้าไปมีบทบาทด้วยการหาพยานหลักฐานด้วยตนเองซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่ไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย กล่าวคือ ผู้เสียหายมีสิทธิเพียงร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองเท่านั้น เพราะการฟ้องร้องในระบบไต่สวนอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่า การกระทำความผิดอาญาก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมมากยิ่งกว่าความเสียหายของบุคคล อย่างไรก็ดี ผู้พิพากษาไทยโดยส่วนใหญ่ยังมีความคุ้นเคยกับระบบกล่าวหามากกว่าระบบไต่สวน ประกอบกับการมีธรรมเนียมปฏิบัติและจรรยาบรรณของวิชาชีพที่จะไม่ก้าวล่วงต่อการพิจารณาอรรถคดี ดังนั้น จึงทำให้ความรู้สึกระหว่างบทบาทของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาพิพากษาคดีในระบบดังกล่าว

๒) สำนักงานศาลยุติธรรมควรให้ความสำคัญในเรื่องของการสร้างความคุ้นเคยกับระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนและการสร้างความชำนาญพิเศษเฉพาะด้านให้กับผู้พิพากษา ซึ่งจะทำให้ผู้พิพากษาสามารถลงมาค้นหาพยานหลักฐานและความจริงในคดีนั้นๆ ได้ด้วยตนเอง อันจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน นอกจากนี้ สำนักงานศาลยุติธรรมควรพิจารณาจัดระบบวิธีพิจารณาคดีของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมของประเทศว่าจะใช้รูปแบบใด (Model) ในการพิจารณาคดี

การเปลี่ยนวิธีการพิจารณาคดีหน่วยงาน องค์กร บุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดควรจะเป็นผู้ที่เป็นเจ้าภาพหลักในการกำหนดรูปแบบใด (Model) ในการพิจารณาคดีระหว่างระบบกล่าวหาระบบไต่สวนหรือจะใช้ในลักษณะผสมผสานกัน

ข้อมูลที่ได้รับ

๑) หน่วยงานหรือองค์กรที่จะเป็นผู้จัดโครงสร้างหรือกำหนดรูปแบบในการพิจารณาคดี คือ ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวทั้งหมด แต่การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องเข้าใจถึงสภาพปัญหาและบริบทของการทำงาน รวมทั้งทัศนคติและความคุ้นเคยของกระบวนการยุติธรรมไทยกับระบบกล่าวหาที่หยั่งรากลึกมาเป็นเวลานาน ตลอดจนต้องสร้างศาลยุติธรรมให้เป็นผู้ที่มีความชำนาญในวิธีการพิจารณาเฉพาะด้านด้วย

๒) เจ้าภาพหลักซึ่งควรเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวทั้งหมด รวมทั้งประสานงานในการยกร่างกฎหมาย คือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและสามารถมองภาพรวมของระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ทั้งหมดได้เป็นอย่างดี

กรมสอบสวนคดีพิเศษกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทย

ข้อมูลที่ได้รับ

ประเด็นที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

๑) เจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ คือ การกำหนดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาบางประเภทที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งปรากฏตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไว้ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาในลักษณะดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒) คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้ากรมพระธรรมนูญ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายกสภาทนายความ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเก้าคน และในจำนวนนี้ต้องมีบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศหรือกฎหมายอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ได้กำหนดให้ กคพ. มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ อนุมาตรา (๑) ซึ่งคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติและที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด คือ คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนจำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

อย่างไรก็ดี พบประเด็นปัญหาในอนุมาตรา (๒) ของมาตราดังกล่าวที่กำหนดว่าคดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจากอนุมาตรา (๑) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า

สองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาดเมื่อกฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ในช่วงระยะหลังกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงดำเนินการสอบสวนคดีความอาญาตามที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) มีมติให้ถือว่าคดีเป็นคดีพิเศษและมอบหมายให้ดำเนินการ จึงทำให้ในช่วงเวลาปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔ มีคดีอาญาที่มีความเกี่ยวโยงกับเรื่องทางการเมืองเข้ามาสู่การดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นจำนวนมาก

ประเด็นที่สอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต่างๆ จึงจะทำให้การดำเนินการสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายและตามที่ได้รับมอบหมายจาก กพค. เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม

ประเด็นที่สาม การคุ้มครองพยานในคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษมีความเห็นว่า การดำเนินคดีโดยที่พยานสามารถให้การในชั้นศาลได้จะเป็นประโยชน์ต่อรูปคดีเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะทำให้ศาลเชื่อได้ว่ามีการกระทำผิดจริงหรือไม่ แต่เมื่อให้การในชั้นศาลแล้ว พยานบางคนอาจถูกจำคุกหรือทำให้การดำเนินชีวิตเปลี่ยนไป ดังนั้น ขณะนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงได้ดูแลและคุ้มครองพยานประมาณ ๘๐ คน โดยการจัดเจ้าหน้าที่ดูแลอย่างต่อเนื่อง การย้ายภูมิลำเนาโดยจัดหาที่อยู่ให้ใหม่ และอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ใช้งบประมาณในการดำเนินการดังกล่าวในแต่ละปีประมาณ ๑๐ - ๒๐ ล้านบาท อย่างไรก็ดีภายหลังจากที่สิ้นสุดระยะเวลาในการคุ้มครองพยานของกรมสอบสวนคดีพิเศษแล้ว (ประมาณ ๓ – ๔ ปี) พบว่า มีพยานบางคนประสงค์ที่จะให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดูแลต่อไป ดังนั้น ในขณะนี้จึงมีการฟ้องร้องกรมสอบสวนคดีพิเศษอยู่จำนวน ๒ คดี ซึ่งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ประชุมปรึกษาหารือกันถึงประเด็นดังกล่าวเพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขหรือการยกร่างกฎระเบียบเพื่อแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะพยานในคดีที่มีความเกี่ยวพันกับเรื่องทางการเมืองซึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลพยานบางรายมักมีพฤติกรรมให้การที่เปลี่ยนแปลงไป จึงถือว่าปัญหาใหญ่ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องหามาตรการในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

โดยสรุป การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในสังคมทั้งระบบเริ่มตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก กระบวนการกลางน้ำ คือ สำนักงานอัยการสูงเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก กระบวนการปลายน้ำ คือ ศายยุติธรรมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และยังหมายถึงกรมราชทัณฑ์หน่วยงานที่ต้องร่วมรับผิดชอบในกระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำด้วย ซึ่งการดำเนินการคดีเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานมี การสืบสวนหาข้อเท็จจริงกับผู้กระทำผิดจนถึงการฟ้องร้องต่อศาลและการควบคุมดูแลผู้ต้องหา จำเลย และนักโทษอันประกอบด้วย ประชาชน พนักงานสอบสวนหรือตำรวจ พนักงานอัยการ ทนายความ ผู้พิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีและพนักงานราชทัณฑ์ ซึ่งบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบจะต้องให้ความสำคัญการรับรู้และเข้าใจถึงบทบาท สิทธิและหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันผลักดันการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างจริงจังและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดได้ตระหนักถึงบทบาท สิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้

บทที่ ๔
สถานการณ์ด้านความมั่นคงของไทยในระยะ ๕ - ๑๐ ปีข้างหน้า
(Security Overview of Thailand in the next 5 - 10 years)

การปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ จำเป็นต้องประเมินสถานการณ์ความมั่นคงของชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้ได้ก่อนเพื่อที่จะได้สามารถปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐรองรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีนี้ ประชาคมข่าวกรองของไทยได้ประเมินสถานการณ์ความมั่นคงของชาติในระยะ ๕ - ๑๐ ปีข้างหน้าไว้แล้ว โดยแบ่งออกเป็น ๑) แนวโน้มสถานการณ์ภายในประเทศ และ ๒) แนวโน้มสถานการณ์ภายนอกประเทศ ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ นอกจากนี้ยังได้นำข้อคิดเห็นจากการสัมมนาทางวิชาการของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ทั้ง ๒ ครั้งมาร่วมวิเคราะห์ด้วย (รายละเอียดสรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ ปรากฏตามผนวก จ)

<u>แนวโน้มสถานการณ์ภายในประเทศ</u>

๑) <u>การละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์</u> จะยังคงมีความรุนแรง ส่วนใหญ่ปรากฏในเว็บไซต์เป็นหลัก ส่วนวิธีการอื่นๆ ที่ใช้ อาทิ การปล่อยข่าวลือแบบปากต่อปาก การเผยแพร่เอกสารและซีดีที่บิดเบือนความจริง ควบคู่กับการกดดันให้แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๑๒ การละเมิดสถาบันดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะขยายวงออกไปอย่างช้าๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งอาจบั่นทอนความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์จนกลายเป็นภัยคุกคามร้ายแรงในอนาคต

๒) <u>ปัญหาการแตกแยกทางความคิดของคนในชาติ</u> จนทำให้ประชาชนแบ่งแยกออกเป็นกลุ่มเสื้อสีที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ซึ่งแต่ละกลุ่มพยายามขยายฐานมวลชนเพื่อรวมตัวกันเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองไว้กดดันรัฐบาลที่กลุ่มของตนไม่สนับสนุน นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงสูงมากหากปัญหาดังกล่าวถูกยกระดับขึ้นเป็นความแตกแยกทางความเชื่อและอุดมการณ์ ซึ่งอาจทำให้ปัญหาขยายตัวจนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างภาคและชนชั้นทางสังคม

๓) <u>ปัญหาขัดแย้งทางการเมือง</u> มีความเชื่อมโยงกับการละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งหากคลี่คลายปัญหาการเมืองได้ ความเคลื่อนไหวเพื่อละเมิดสถาบันก็น่าจะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนปัญหาการแตกแยกทางความคิดของคนในชาติ รัฐบาลควรเร่งสร้างความสมานฉันท์และความเป็นเอกภาพภายในชาติเพื่อยุติปัญหาขัดแย้งทางการเมืองให้เร็วที่สุด และเดินหน้าพัฒนาประเทศหลังจากที่เสียโอกาสมานาน ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดจากการเมืองต้องแก้ที่การเมือง

๔) <u>สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้</u> ยังคงมีการก่อความไม่สงบอย่างต่อเนื่องจนเชื่อว่าจะไม่สามารถยุติได้ในระยะเวลาอันใกล้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถสงบได้และจะเป็นภัยคุกคามในระยะยาวต่อไป เป็นเพราะรัฐยังไม่มีมาตรการแยกกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบออกจากเครือข่ายอื่นอย่างชัดเจน อาทิ กลุ่มอิทธิพล ฯลฯ ทำให้วงจรการก่อเหตุยังไม่ถูกตัดขาดและสามารถดำเนินการ

ได้อย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญรัฐยังมีจุดอ่อน คือ ยังไม่สามารถให้หลักประกันเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะยังคงเป็นภัยคุกคามความมั่นคงในระยะยาว ข้อที่น่าห่วงกังวล คือ มีความพยายามที่จะยกระดับของปัญหานี้เข้าสู่ประชาคมโลกและองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งให้มีการแทรกแซงจากภายนอกทั้งจากกลุ่มที่นิยมความรุนแรงและองค์กรระหว่างประเทศ จึงต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความเชื่อมโยงกันได้ ขณะเดียวกันก็ไม่ควรสร้างเงื่อนไขใหม่ มิฉะนั้นปัญหาจะยิ่งซับซ้อนและแก้ไขได้ยากมากขึ้น

๕) สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ในช่วง๕ - ๑๐ ปีข้างหน้า เศรษฐกิจไทยยังคงมีแนวโน้มที่จะเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญคือ ๑) เสถียรภาพทางการเมือง ๒) ความเปราะบางของเศรษฐกิจโลกที่อาจชะลอตัวและกลับมาถดถอยอีกครั้ง เนื่องจากวิกฤตการเงินในกลุ่มยูโรโซนและสหรัฐอเมริกา ๓) ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ๔) ความผันผวนของตลาดทุนและอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นผลมาจากการเคลื่อนย้ายทุนจากตะวันตกเข้ามายังเอเชีย ๕) ความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลก และ ๖) การย้ายฐานการผลิตขนาดใหญ่จากประเทศไทยไปยังประเทศอื่นๆ

๖) ปัญหาคอร์รัปชั่น ถือเป็นภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อไปหากไม่ปราบปรามอย่างจริงจังเพราะมีวิธีการแยบยลมากขึ้น คือ เปลี่ยนจากการเรียกรับเงินมาเป็นการร่วมมือกันรับประโยชน์ตั้งแต่ต้นทางหรือตั้งแต่เริ่มโครงการ ซึ่งเรียกว่า “การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย” ยากที่จะเอาผิดได้

๗) ปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติ มีแนวโน้มว่า ประเทศไทยจะประสบปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติมากขึ้นเพราะการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศภายใต้ปรากฏการณ์ เอล นีโญ และ ลา นีญา ภัยพิบัติที่ประเทศไทยจะเผชิญต่อไป ได้แก่ ปัญหาความแห้งแล้ง น้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก ดินถล่ม สึนามิ พายุหมุนและแผ่นดินไหว ภาครัฐจึงต้องเตรียมการรับสถานการณ์ ทั้งนี้ ความสามารถในการรับมือและการปรับตัวของภาครัฐมีความสำคัญที่จะช่วยลดความรุนแรงและความเสียหายจากภัยพิบัติได้

แนวโน้มสถานการณ์ภายนอกประเทศ

๑) การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ซึ่งมี ๓ เสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่น (ASEAN Security Community - ASC) ประชาคมเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Community - AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio - Cultural Community - ASCC) ประชาคมเศรษฐกิจมีโอกาสประสบความสำเร็จมากที่สุด เพราะแต่ละประเทศกำลังเปิดเศรษฐกิจสู่ภายนอกและมีระบบเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างกันมากนัก

๒) สิ่งที่น่ากังวล คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนมีระบบการปกครองที่แตกต่างกันตั้งแต่สมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายร่วมกัน เพราะกลไกและวิธีคิดในการกำหนดนโยบายค่อนข้างแตกต่างกัน

๓) อุปสรรคสำคัญต่อการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน คือ

(๑) การขาดปฏิสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคสื่อมวลชน และภาคประชาชน

(๒) อาเซียนยังไม่มีนโยบายร่วมกันในประเด็นที่เป็นกิจการต่างประเทศ อาทิ นโยบายต่างประเทศ นโยบายการป้องกันร่วม นโยบายเศรษฐกิจต่อประเทศนอกกลุ่ม และยังไม่ได้ใช้หลักการที่ว่า " อาเซียนต้องมาก่อน "

(๓) ผู้นำอาเซียนขาดการพบปะที่ไม่เป็นทางการอย่างสม่ำเสมอ จึงขาดความคุ้นเคยกัน

(๔) การสร้างความมั่นใจที่จะพัฒนาไปสู่การทูตเชิงป้องกัน

(๕) ความสัมพันธ์กับกลุ่มความร่วมมืออื่นๆ ยังมีน้อย ไม่กระตุ้นให้เกิดความรู้สึกเป็นกลุ่มหรือประชาคม

(๖) ขาดการวางยุทธศาสตร์และจุดยืนร่วมกันในเวทีต่างๆ

(๗) ประเทศสมาชิกอาเซียนยังมีความรู้สึกในความเป็นชาติของตนเองสูง

(๘) อาเซียนยังขาดการวางแผนงานร่วมกัน (Road Map) ที่ผ่านมามักถูกผลักดันโดยมหาอำนาจ

๔) เกี่ยวกับประชาคมอาเซียน ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวปาฐกถาในหัวข้อ "ภาพอนาคตประเทศไทยภายหลังประชาคมอาเซียน ๒๐๑๕" นำการจัดสัมมนาเรื่อง " ความท้าทายและการเตรียมความพร้อมระบบงานความมั่นคงของประเทศไทยภายใต้ประชาคมอาเซียน ๒๐๑๕" ซึ่งจัดโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ เมื่อ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ ที่อาคารรัฐสภา๒ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเป็นประชาคมอาเซียน ดังนี้

(๑) สิ่งที่ท้าทายต่ออาเซียน (ASEAN) ด้านการเมืองและความมั่นคง

- ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงมีความขัดแย้งและมีการรบหรือมีข้อพิพาทระหว่างกันอยู่ อาทิ เหตุการณ์บริเวณชายแดนประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา หรือประเทศมาเลเซีย เป็นต้น คำถามจึงมีว่า หากมีเหตุการณ์เช่นนี้ในกลุ่มประเทศอาเซียนแล้วประเทศไหนจะเข้ามาลงทุนหรือเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวหรืออื่นๆ เป็นต้น

- ข้อพิพาทในภูมิภาคที่น่ากังวลมากที่สุด คือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับหมู่เกาะ Spratly และพาราเซล ซึ่งอยู่ในทะเลจีนใต้ ระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ประเทศมาเลเซีย และประเทศบรูไน เพราะมีน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติจำนวนมาก นับเป็นข้อเรียกร้องที่ครอบคลุมสามในสี่ของพื้นที่ทะเลจีนใต้ทั้งหมด ปัจจุบันปัญหาทะเลจีนใต้ดังกล่าว สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาเกี่ยวข้องโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกล่าวว่า แม้สหรัฐอเมริกาจะไม่มีเขตแดนอยู่ในทะเลจีนใต้ แต่สหรัฐอเมริกาใช้เส้นทางเดินเรือในทะเลจีนใต้ในการค้าขายซึ่งมีมูลค่าประมาณ ๓ ล้านๆ ดอลลาร์สหรัฐ

- นอกจากเรื่องของเศรษฐกิจและการทหารแล้วบริเวณทะเลจีนใต้ยังเป็นเวทีการแสดงออกของ ๒ มหาอำนาจในปัจจุบันระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยส่วนตัวมองว่าทั้ง ๒ ประเทศคงจะไม่ถึงขั้นที่จะต้องใช้ทหารมารบกันแต่จะแสดงออกผ่านสงครามตัวแทน จะเห็นได้ว่าขณะนี้สหรัฐอเมริกาได้ดึงสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เข้าเป็นพวกแล้ว เพราะเป็นคู่พิพาทในการเรียกร้องสิทธิด้วย หลายคนมองว่าจะกลายเป็นจุดแตกหักของอาเซียนหรือไม่ ทั้งหมดล้วนเป็นเสาหลักด้านเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง ซึ่งจะต้องอาศัยเสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรมเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาด้วย

- ระบอบการปกครองของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ อาเซียนมีครบทุกระบอบ อาทิ ประชาธิปไตยมีทั้งแบบเต็มใบ แบบครึ่งใบ และแบบค่อนใบ มีระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือในกรณีของประเทศไทยตามที่คนไทยเราเข้าใจว่ามีประชาธิปไตยเต็มใบ แต่ถ้าประเทศไทยไม่ไปผลักดันประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียนแล้ว การเป็นประชาคมอาเซียนคงเกิดขึ้นได้ยากมาก เพราะฉะนั้น ต้องกำหนดยุทธศาสตร์ของสมาชิกกลุ่มอาเซียนในเรื่องของประชาธิปไตย (Democracy) และสิทธิมนุษยชน (Human Right) จนนำไปสู่ศาลสิทธิมนุษยชนอาเซียนและกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียน

(๒) ความท้าทายในเรื่องที่อาเซียนต้องเป็นศูนย์กลาง (ASEAN Centrality)

- เป็นบริบทที่สมาชิกอาเซียนจะต้องพึงระมัดระวังและให้ความสำคัญในการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเพราะอาเซียนอาจถูกผลักเข้าไปอยู่ในเกมของมหาอำนาจมากกว่าที่อาเซียนจะหารือกันเอง ซึ่งสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องมาพูดคุยถกแถลงกันก่อนเกี่ยวกับการเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของอาเซียน (ASEAN Centrality) มิฉะนั้น อาเซียนจะไม่มีความเป็นตัวของตัวเองและผลกระทบจะตกมาที่ประเทศสมาชิกอาเซียน

- แม้ว่าประเทศมหาอำนาจ อาทิ สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และสหพันธรัฐรัสเซีย สนใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมกับอาเซียนซึ่งเป็นเรื่องที่ดีแต่จะต้องมาคิดกันว่า เหตุดังกล่าวจะส่งผลนัยยะอย่างไรต่อประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลถึง ๒ ด้าน คือ ชายฝั่งทะเลตะวันออกบริเวณอ่าวไทยด้านมหาสมุทรแปซิฟิก และชายฝั่งตะวันตกติดทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดีย อาจกล่าวได้ว่าที่ตั้งของไทยได้เปรียบทางภูมิศาสตร์มากที่สุดในสมาชิกกลุ่มอาเซียน และหากจะพูดเป็นภาษาชาวบ้านให้เข้าใจง่ายๆ คือ บรรดาประเทศกลุ่มอาเซียนโดยเฉพาะประเทศไทยเป็นสาวงามที่มหาอำนาจหมายปอง ดังนั้น กลุ่มอาเซียนโดยเฉพาะประเทศไทยจำเป็นที่ต้องดำเนินนโยบายกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีเส้นเขตชายแดนติดกัน อาทิ ความขัดแย้งบริเวณเขตชายแดนระหว่างกันหรือข้อพิพาทในพื้นที่ทางทะเล เป็นต้น เพราะเรื่องของเขตแดนไม่ใช่เรื่องที่ล้าสมัยแล้ว การเดินทางข้ามไปมาระหว่างกันของชาวบ้านหรือผู้คนในบริเวณเขตชายแดน ชาวบ้านไม่รู้ด้วยซ้ำไปว่า เขตแดนของแต่ละประเทศอยู่ตรงไหน เป็นอย่างไร

เพราะประเทศในกลุ่มอาเซียนได้รับเอาแนวคิดเรื่องของเส้นเขตแดนมาจากประเทศยุโรป แต่กลุ่มอาเซียนก้าวไม่ข้ามเรื่องเส้นเขตแดน มีปัญหาเรื่องเขตแดนรอบประเทศ ขณะที่ยุโรปสามารถก้าวข้ามเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างประเทศได้ ดังนั้น การแก้ปัญหาเรื่องเส้นเขตแดนที่มีความขัดแย้งกันควรใช้ ๓ หลักที่สำคัญ คือ

หลักที่ ๑ หากประเทศคู่พิพาทสามารถตกลงได้ให้ตกลงกัน

หลักที่ ๒ หากประเทศคู่พิพาทไม่สามารถตกลงได้ เมื่อปรากฏว่าบริเวณพื้นที่นั้นไม่มีปัญหากระทบกระทั่งระหว่างกันเลยให้นิ่งเฉย เช่น บริเวณชายแดนประเทศไทย - ประเทศมาเลเซียมีเนื้อที่ประมาณ ๑๐๐ ไร่ โดยที่ทั้ง ๒ ประเทศต่างก็อ้างว่าสิทธิเป็นดินแดนของตนเอง แต่ปรากฏว่าบริเวณพื้นที่ตรงนั้นไม่มีทรัพยากรอะไรเลย ประเทศไทยและประเทศมาเลเซียต่างก็นิ่งเฉย

หลักที่ ๓ หากประเทศคู่พิพาทไม่สามารถตกลงได้ เมื่อปรากฏว่าบริเวณพื้นที่นั้นมีปัญหากระทบกระทั่งระหว่างกัน ให้ตกลงกันแล้วทำประโยชน์ร่วมกันหรือแบ่งประโยชน์ระหว่างกัน

(๓) ความท้าทายเรื่องอื่นๆ

- การก่อการร้าย อาเซียนจะต้องให้ความสำคัญต่อการก่อการร้ายและร่วมกันป้องกันปราบปรามและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน

- การค้ายาเสพติด อาเซียนจะต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มค้ายาเสพติดและร่วมกันป้องกันปราบปราม และแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน อาทิ กรณีประเทศไทยมีแนวนโยบายว่า ผู้เสพ คือ ผู้ป่วย แต่อีก ๙ ประเทศมีแนวนโยบายเหมือนหรือต่างกันอย่างไร

- เศรษฐกิจของอาเซียน จะต้องเน้นเรื่อง SMEs และมีแนวนโยบายร่วมกันว่าทำอย่างไรให้อาเซียนเป็นอาเซียนของชาวบ้าน เป็นอาเซียนของประชาชนทุกกลุ่ม

- อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ การลักลอบเข้าเมือง การฟอกเงิน การค้ามนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีและเด็ก การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติ และโรคระบาดและอื่นๆ มากมายที่อาเซียนจะต้องให้ความระมัดระวังและร่วมกันป้องกัน ปราบปราม และแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน

(๔) สิ่งท้าทายต่อสังคมไทยกับประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

ประเด็นเรื่องนี้มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะระบบงานด้านความมั่นคงของประเทศไทย ซึ่งการปรับเปลี่ยนทัศนคติและกระบวนทัศน์เพื่อตั้งหลักและกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศไทยต้องสร้างความเข้าใจและสร้างองค์ความรู้ให้กับสังคมและประชาชนภายในประเทศอย่างจริงจัง ดังนี้

- เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององคาพยพระบบงานด้านความมั่นคงของไทยทั้งหมด ไม่ใช่บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง การเตรียมตัวของรัฐไทยกับประชาสังคมเป็นสิ่งที่น่ากังวลมากที่สุด ภาคเอกชนไม่น่ากังวลมากนัก แต่ภาครัฐต้องมองให้ลึกว่า ความมั่นคงไม่ใช่ของฝ่ายทหาร

เพียงอย่างเดียว ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและกระบวนทัศน์ตรงนี้ เช่น ความมั่นคงทางพลังงาน ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางการท่องเที่ยว ความมั่นคงเกี่ยวกับภัยพิบัติหรืออื่นๆ

- ทัศนคติของคนไทยต่อกับอาเซียน การที่พยายามบอกว่า ประเทศไทยคือ มหาอำนาจของอาเซียน นั่นไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องและความคิดลักษณะนี้เราต้องปรับเปลี่ยนและแก้ไขใหม่

- องค์ความรู้อื่นและองค์ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนของคนไทย จะต้องมีการดำเนินการมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและมีกระบวนการที่ชัดเจน รวมทั้งต้องสร้างอาเซียนระดับชาวบ้านให้เกิดขึ้น เพราะไทยจะต้องร่วมมือกับอาเซียนในการพัฒนาสังคม วัฒนธรรม และการศึกษา องค์ความรู้ของประเทศไทยและคนไทยเกี่ยวกับอาเซียนยังอยู่ในลำดับสุดท้าย คนไทยไม่รู้จักสังคมและวัฒนธรรมของอาเซียน แต่คนไทยรู้จักสังคมและวัฒนธรรมของประเทศเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ มากกว่าประเทศในอาเซียน นั่นคือ ปัญหาและเป็นความท้าทายอย่างมากของสังคมไทยและประเทศไทย

- เรื่องการรวมกลุ่มย่อยของสมาชิกอาเซียน ประเทศไทยจะต้องดำเนินการและวางท่าทีที่ชาญฉลาดเกี่ยวกับเรื่องที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีความร่วมมือในกลุ่มย่อยในด้านต่างๆ อาทิ ด้านเศรษฐกิจและคมนาคม ที่ชัดเจนที่สุด คือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี - เจ้าพระยา - แม่โขง (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy - ACMECS) ความร่วมมือระหว่างประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม หรือกลุ่ม CLMV ที่ถือเป็นกลุ่มประเทศที่นักลงทุนของชาติต่างๆ อยากมาทำความรู้จักหรือที่นักลงทุนเรียกกันว่า “แม่สาว CLMV”เพราะกลุ่มประเทศ CLMV มีทรัพยากรต่างๆ มากมายที่ยังมิได้นำมาใช้นั่นเอง ขณะที่กลุ่มประเทศ CLMV ต่างก็มีนโยบายการเปิดตัวเองสู่โลกกว้าง

- โครงการท่าเรือน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมทวาย (Dawei Deep Sea Port & Industrial Estate Project) ของเอกชนไทยที่เข้าไปลงทุนในพม่าเพื่อพัฒนาท่าเรือน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมทวายภายใต้เงินลงทุนหลายแสนล้านบาท โดยเฉพาะการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบังที่กลายมาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเชื่อมต่อความร่วมมือกับท่าเรือทวายเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงพื้นที่ คือ ทวาย - กาญจนบุรี – กรุงเทพฯ - ชลบุรี (แหลมฉบัง) อันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) มีสถานะเป็นท่าเรือน้ำลึกที่สำคัญที่สุดของประเทศ

- ในการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงกับต่างประเทศ ผู้แทนประเทศไทยควรเจรจากันภายในประเทศให้ตกผลึกหรือตกลงกันให้ได้ก่อนในเรื่องที่จะไปทำสัญญากับประเทศคู่สัญญานั้นๆ แล้วจึงไปเจรจากับประเทศคู่สัญญา เพราะประเด็นนี้ทำให้การเจรจาระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่สัญญามีปัญหามาก

- การเปิดเสรีทางการค้า การเปิดเสรีทางการบริการและการเปิดเสรีทางแรงงาน ประเทศไทยดำเนินการในลักษณะเปิดเหมือนไม่เปิด อาทิ การเปิดเสรีทางแรงงานไทยกำหนดให้บางอาชีพต้องสอบ

ภาษาไทย เป็นต้น แม้กระทั่งการเปิดเสรีทางการเงิน ประเทศไทยยังคงมีบทเรียนจากเหตุการณ์วิกฤติต้มยำกุ้ง ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ จึงยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างที่ควรจะเป็น

(๕) ประเด็นที่รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการก่อนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๕ มีดังนี้

- เร่งดำเนินการสร้างอาเซียนระดับชาวบ้าน

- ยึดหลักความพอเพียง สมเหตุสมผล และสร้างภูมิคุ้มกัน เพราะการเปิดเสรีมากอาจจะเกิดปัญหาหรือหากร่วมมือน้อยไปก็อาจมีปัญหาเช่นเดียวกัน

- การประชุมคณะรัฐมนตรีควรมีวาระการประชุมเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๕ อย่างน้อยเดือนละ ๒ ครั้ง เพื่อบูรณาการงานภาครัฐให้มีความเชื่อมโยงและพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๕

- รัฐบาลควรจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติระหว่างประเทศ

- รัฐบาลควรเร่งดำเนินการให้มีผู้รับผิดชอบเป็นเรื่องๆ ไม่ใช่เป็นรายกระทรวง

- รัฐบาลต้องดูแลและช่วยเหลือกลุ่มธุรกิจรายย่อย (SMEs)

- รัฐบาลควรดำเนินการเรื่องความปรองดอง มีข้อสังเกตว่า ปัจจุบันประเทศไทยสับสนกับอะไรหลายอย่างเพราะเมื่อสังคมไทยมีความขัดแย้งกันมาก ส่งผลให้ไม่มีพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเสียงข้างมากอย่างเดียวอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จ แต่มีความจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส และมีเหตุมีผลของของสังคม

- ความขัดแย้งของสังคมไทยมิได้ยุติลงได้ด้วยเสียงข้างมากเพียงอย่างเดียว แต่จะยุติลงได้ด้วยความเข้าใจของสังคม รัฐสภาจะต้องเป็นสิ่งสุดท้ายของการปรองดองเพราะฝ่ายค้านมีหน้าที่ค้านรัฐบาล สังคมไทยต้องไปพูดคุย ถกเถียง อภิปราย และแสดงข้อคิดเห็น โดยใช้วิธีการ เช่น การเสวนาหาทางออกของสังคม การเสวนาหาทางออกของคู่ขัดแย้ง เป็นต้น

- ขณะนี้หากจะจำแนกคู่ขัดแย้ง สามารถจำแนกคู่ขัดแย้งได้ ๗ ฝ่าย ดังนั้น สังคมไทยและคู่ขัดแย้งควรมีการพูดคุยและเสวนากัน ซึ่งอาจจะมีหลายเรื่องหลายข้อเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในหลายเรื่องหรือเรื่องเดียวที่เห็นตรงกันแล้วมอบหมายให้ฝ่ายที่มีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องเหล่านั้นต่อไป

๕) <u>จุดขัดแย้งที่สำคัญ</u> (Hot Spots)

ปรากฏการณ์ Arab Spring หรือการลุกยือของมวลชนชาวอาหรับในตะวันออกกลางยังคงมีความไม่แน่นอนสูง เพราะหากกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของประเทศที่มีการโค่นล้มผู้นำดำเนินไปอย่างล่าช้า อีกทั้งไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ตามที่ประชาชนต้องการ จึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศเหล่านี้อีกครั้ง นอกจากนี้ ผลสืบเนื่องหลังเกิด Arab Spring ที่สร้างความกังวลแก่ชาติตะวันตกและอิสราเอลอย่างยิ่ง คือ การที่กลุ่ม / พรรคการเมืองที่ยึดมั่นในแนวทางอิสลาม (Islamists - การนำหลักคำสอนของศาสนาอิสลามมาบังคับใช้กับทุกมิติของ

สังคมการเมืองในประเทศของตน) ในหลายประเทศจะขึ้นมามีบทบาทมากขึ้น หลังได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง แต่คงไม่นำไปสู่การสถาปนาเป็นรัฐอิสลามในอนาคตอันใกล้ ทั้งนี้ ประเทศไทยต้องจับตามองสถานการณ์ในตะวันออกกลางอย่างใกล้ชิดเพื่อดูแลความปลอดภัยของคนไทยและรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทยในประเทศดังกล่าว

ผลสืบเนื่องจาก Arab Spring อีกประการหนึ่งคือ การประท้วงรัฐบาลของชาวอียิปต์ ในช่วงแรกๆ ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ Occupy Wall Street (OWS) หรือการชุมนุมประท้วงภาคธนาคารและการเงินของสหรัฐอเมริกาที่ถนน Wall Street ไปทั่วสหรัฐอเมริกา เอเชีย ยุโรป และแอฟริกา ระหว่างเดือนกรกฎาคม - ตุลาคม ๒๕๕๔ เพราะชาวสหรัฐอเมริกาไม่พอใจที่รัฐบาลมุ่งช่วยเหลือภาคธนาคารซึ่งถือเป็นคนรวยเพียงร้อยละ ๑ ของชาวสหรัฐอเมริกาเท่านั้น กลุ่ม OWS ถือว่าตนเป็นตัวแทนของชาวสหรัฐอเมริกาที่เหลืออีกร้อยละ ๙๙ ที่ไม่ได้ร่ำรวย แต่ต้องมาแบกรับความเสียหายทางเศรษฐกิจที่กลุ่มร้อยละ ๑ เป็นผู้ก่อไว้

๖) <u>ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชา</u> ในช่วง ๕-๑๐ ปีข้างหน้ามีแนวโน้มจะไม่ราบรื่น เนื่องจากปัญหาพิพาทเขตแดน ทั้งนี้ หากผลการตีความคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ออกมาในทางที่เป็นประโยชน์ต่อกัมพูชา โอกาสที่จะเกิดการปะทะครั้งใหม่จะมีสูง หากฝ่ายไทยไม่ยอมรับหรือถูกแรงกดดันภายในประเทศไม่ให้ถอนทหารออกจากพื้นที่พิพาท ๔.๖ ตารางกิโลเมตร นอกจากนี้ กัมพูชาอาจนำการตีความดังกล่าวไปขยายผลต่อเพื่อสร้างความได้เปรียบในการเจรจาปัญหาเขตแดนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างกันตกต่ำลงและยังอาจส่งผลกระทบทางลบต่อเสถียรภาพทางการเมืองภายในของประเทศไทยด้วย ดังนั้น นโยบายของประเทศไทยต่อปัญหาพิพาทเขตแดนด้านปราสาทพระวิหารควรมีความชัดเจนและไม่เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนรัฐบาล ประเด็นที่ต้องเร่งหาข้อยุติ คือ จะยอมรับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) หรือไม่ หลังจากที่กรอบทวิภาคีแก้ปัญหาไม่ได้

๗) <u>ปัญหาความมั่นคงทางเครือข่ายสารสนเทศ</u> การโจมตีระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของระบบการเงินและธนาคาร ระบบโทรคมนาคม และระบบสาธารณูปโภคของแต่ละประเทศ จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วง ๕ - ๑๐ ปีข้างหน้า เนื่องจากการกำหนดมาตรการป้องกันทำได้ยากเพราะความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้ผู้จ้องจะโจมตีมีความล้ำหน้ากว่าผู้ป้องกัน อาจมีความจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อรับผิดชอบหน่วยงานด้านนี้ ปัจจุบันสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธรัฐรัสเซีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ต่างจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวแล้ว

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

(Summary & Recommendations)

จากการประมวลข้อมูลการปฏิบัติงานของหน่วยงานด้านความมั่นคงจากการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ทั้ง ๒๙ ครั้ง คณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ ได้จัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะโดยยึดกรอบการวิเคราะห์และอภิปรายผลตามประเด็นต่อไปนี้

๑) หลักการธรรมาภิบาล (SSR & SSG)

(๑) หลักความรับผิดและตรวจสอบได้ (Accountability)

(๒) หลักความโปร่งใส

(๓) หลักนิติธรรม (rule of laws)

(๔) หลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (civil participation)

๒) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงานความมั่นคงในระดับต่างๆ

(๑) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ รัฐบาล กระทรวงต่างๆ

(๒) นิติบัญญัติ รัฐสภา

(๓) ตุลาการ

(๔) กองกำลังความมั่นคงที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ทหาร ตำรวจ

(๕) ภาคประชาสังคม หน่วยงานอื่นตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอิสระ

๓) ภาคการตรวจสอบ การกำกับดูแลแบบประชาธิปไตยขององค์กรอื่นๆ

(๑) ศาลยุติธรรม (เมื่อมีผู้ร้อง)

(๒) รัฐสภา

(๓) สถาบันกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษตามกฎหมาย (Special statutory oversight institutions)

(๔) การตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม NGOs และองค์การตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๕) หน่วยงานอื่นๆ

๔) การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงานความมั่นคงในระดับต่างๆ

(๑) เป็นไปตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครอง

(๒) ความชอบธรรมภายใต้กรอบ civilian control/civil control ที่เป็นประชาธิปไตย

(๓) เคารพต่อสิทธิมนุษยชน

(๔) ไม่ถูกแทรกแซงจากการใช้อำนาจนอกระบบ

ผลการอภิปรายในประเด็นดังกล่าวข้างต้นนำสู่การสรุปเป็นปัญหาและข้อเสนอแนะในแต่ละด้าน ดังนี้

๕ก. ด้านการรักษาความมั่นคงภายใน

๕ก-๑ การทหาร

๑) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑

พิจารณาในประเด็นของพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ และการยืนยันหลักการเดิม ด้วยการคงมี "สภากลาโหม" ไว้เป็นสภาที่ปรึกษา โดยมีข้อกำหนดใหม่ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนรวม ๓ ประการ

(๑) มาตรา ๗ กำหนดให้การบริหารราชการกระทรวงกลาโหมต้องดำเนินการตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ เพื่อให้ราชการกระทรวงกลาโหม เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งทุกกระทรวงต้องถือปฏิบัติ

(๒) วางหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง โยกย้ายนายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวง กลาโหมและกองทัพไทย ซึ่งหมายรวมถึงกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ

(๓) กำหนดให้มี "คณะผู้บัญชาการทหาร" มีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในเรื่องการเตรียมและใช้กำลังทหาร

ข้อสังเกต :

(๑) หลักการในมาตรา ๒๕ เป็นหลักการใหม่ที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้เป็นครั้งแรก โดยมีเจตนารมณ์มิให้ทางด้านการเมืองใช้อำนาจเด็ดขาดในการเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของหน่วยทหารทั้งสองหน่วยข้างต้น แต่ต้องเป็นไปตามมติคณะกรรมการตามจะตกลงกัน อันเป็นการทอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงผู้รับผิดชอบการบริหารราชการกระทรวงกลาโหม และนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลโดยรวมน่าจะเป็นปัญหามากที่สุด

(๒) กรณีการพิจารณาแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ ในประเด็นดังกล่าวเห็นว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำยังไม่เหมาะสม ซึ่งทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายไม่ราบรื่น จะเห็นได้จากวิกฤติของชาติดังกล่าวหลายกรณีที่มีการใช้กำลังทหารในแนวทางอาจจะไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตของเจ้าหน้าที่ทหารที่ปฏิบัติภารกิจและยุทโธปกรณ์ของกองทัพ รวมถึงมีการดำเนินคดีต่อทหารที่ปฏิบัติภารกิจตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

ข้อพิจารณา :

(๑) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ หลักการสำคัญอยู่ในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๓ โดยหน่วยทหารมีภารกิจในการป้องกันและพัฒนาประเทศ สิ่งสำคัญที่จะต้องมี คือ ความเป็นเอกภาพ การมีระเบียบวินัย และการเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจในการปรับย้ายนายทหารได้

(๒) การสงวนสิทธิตามมาตรา ๒๕ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายการเมือง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเข้ามาดำเนินการโยกย้ายนายทหารชั้นนายพลของกองทัพและสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมอาจเป็นความรอบคอบเพื่อรักษาดุลยภาพด้านกำลังพล ศักยภาพ และขีดความสามารถของกองทัพในสายตาของข้าราชการประจำ (ทหาร) และผู้บังคับบัญชากองทัพ แต่ก็เป็นปัญหาทางด้านการบริหารราชการกระทรวงกลาโหมที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในฐานะเจ้ากระทรวงต้องรับผิดชอบ

(๓) อย่างไรก็ตาม กระทรวงกลาโหมทำงานโดยยึดเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ กล่าวคือ จะต้องทำให้กองทัพเข้มแข็ง สามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้ โดยมีหลักนิยม คือ มีวินัย รักองค์กร เชื่อฟังผู้บังคับบัญชา และทำงานเป็นทีม เน้นการบริหารราชการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การที่มาตรา ๔๓ กำหนดให้มีสภากลาโหมซึ่งมีผู้บัญชาการในแต่ละเหล่าทัพเข้ามาอยู่ในสภากลาโหม จะทำให้กองทัพเข้มแข็งซึ่งจะเป็นผลดีต่อประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีข้าราชการทหารที่ดูแลเกี่ยวกับกฎ ระเบียบทำหน้าที่ในการกลั่นกรองเรื่อง ก่อนเสนอให้สภากลาโหมซึ่งประกอบด้วยผู้บัญชาการเหล่าทัพและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพิจารณาถกแถลงอีกครั้งหนึ่ง จึงทำให้การทำงานของสภากลาโหมเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามมาตรา ๗ ค่อนข้างจะสมบูรณ์

(๔) นอกจากนี้ กระทรวงกลาโหมสามารถดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ในทุกกรณี จึงไม่มีการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการเป็นอย่างอื่นโดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด ซึ่งจากผลการตรวจประเมินตามคำรับรองการปฏิบัติราชการในปีที่ผ่านมา กระทรวงกลาโหมเป็นส่วนราชการที่มีผลการประเมินอยู่ในลำดับแรกๆ เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่นๆ ทั่วประเทศ

(๕) ในประเด็นของ Civilian Control ซึ่งอาจจะต้องเป็นประเด็นที่พิจารณาในส่วนของความเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ที่ถูกทอนอำนาจโดยกฎหมาย การแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายนี้ จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายอำนาจการบริหารรัฐ ความรอบคอบในการใช้ดุลพินิจบนพื้นฐานของที่มาทางประวัติศาสตร์ พื้นฐานความมั่นคงด้านการทหารแห่งรัฐและเสถียรภาพของรัฐบาล ท่ามกลางกระแสการเมืองการทหารแบบไทยๆ และกระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ของโลก

ข้อเสนอแนะ:

(๑) ตามมาตรา ๖ กำหนดให้ข้าราชการกระทรวงกลาโหมประกอบด้วยข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนกลาโหม การจัดให้มีข้าราชการพลเรือนกลาโหมอยู่ระหว่างการดำเนินการ ซึ่งการมีข้าราชการประเภทดังกล่าวจะทำให้ข้าราชการในกระทรวงกลาโหมในสายงานสนับสนุนสามารถเจริญเติบโตในหน้าที่ราชการได้โดยไม่ต้องรอการปรับเลื่อนยศ และทำให้ข้าราชการทหารมีจำนวนลดลง รวมถึงมีความเป็นมืออาชีพ (Professional) มากขึ้น จึงควรเร่งรัดดำเนินการโดยเร็ว

(๒) มาตรา ๗ เนื่องจากตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ได้กำหนดให้กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฯ ดังนั้น กระทรวงกลาโหมจึงกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตรา ๗ ซึ่งกำหนดให้การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหม ต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เว้นแต่ในกรณีใดที่มีความจำเป็น อาจกำหนดวิธีปฏิบัติราชการให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหมเป็นการเฉพาะสำหรับกรณีนั้นได้ โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจากการให้ข้อมูลของปลัดกระทรวงกลาโหมพบว่า สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมสามารถปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวได้ในทุกกรณี จึงไม่มีการบัญญัติพระราชกฤษฎีกายกเว้นไว้แต่อย่างใด ดังนั้น กองทัพไทยและเหล่าทัพมีกรณีใดที่ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีต้องเสนอต่อกระทรวงกลาโหมเพื่อจัดทำพระราชกฤษฎีกายกเว้นการปฏิบัติในเรื่องนั้น

(๓) มาตรา ๘ (๕) กำหนดให้กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งในอดีตการปฏิบัติการอื่นที่เป็นปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ กองบัญชาการกองทัพไทยได้เสนอต่อกระทรวงกลาโหมและจัดทำเป็นสมุดปกขาว (white paper) แล้ว แต่ยังไม่ได้ดำเนินการเสนอขอให้เป็นมติคณะรัฐมนตรีหรือตราเป็นกฎหมาย ทำให้สามารถเสนอแผนงานเพื่อขออนุมัติงบประมาณในการดำเนินการได้ จึงควรเร่งรัดดำเนินการเนื่องจากเป็นผลดีต่อการเตรียมความพร้อมแห่งชาติในหลายส่วน

(๔) ในช่วงเปลี่ยนผ่าน รัฐบาลได้มีการจัดทำนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติเพื่อเตรียมรับภัยคุกคามในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การใช้กำลังอย่างเปิดเผย ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยทหาร (๒) การต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของทหารและตำรวจ และ (๓) การบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของทหาร ตำรวจ และพลเรือน ซึ่งหากกองทัพสามารถเชื่อมโยงปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามกับนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติได้ จะทำให้กองทัพมีความพร้อมทั้งด้านกำลังพลและยุทโธปกรณ์ในการเผชิญกับภัยอื่นๆ ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในอนาคต ดังนั้น กระทรวงกลาโหมควรพิจารณา

ทบทวนสมุดปกขาวฉบับปี ๒๕๕๑ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและขออนุมัติให้เป็นมติคณะรัฐมนตรีหรือตรากฎหมายเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๘ (๕)

(๕) จากภารกิจของกองทัพที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ – ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ จะเห็นว่า ภารกิจส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ความเห็นชอบของสภากลาโหม ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้ทรงคุณวุฒิ และคณะผู้บัญชาการทหารที่จะต้องพิจารณาดำเนินการร่วมกันในหลายเรื่อง ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงได้ตระหนักถึงเรื่องความเข้าใจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยจะเห็นได้จากวิกฤติของชาติในหลายกรณีที่มีการใช้กำลังทหารในแนวทางที่อาจไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตของเจ้าหน้าที่ทหารที่ปฏิบัติภารกิจและยุทโธปกรณ์ของกองทัพ รวมถึงมีการดำเนินคดีต่อทหารที่ปฏิบัติภารกิจตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงมีข้อเสนอแนะว่า กองทัพควรมีการจัดอบรมหรือจัดทำคู่มือสำหรับนักการเมืองที่เข้ามารับผิดชอบด้านความมั่นคงเพื่อให้ฝ่ายการเมืองได้ทราบถึงภาพรวมของระบบงานความมั่นคงและองคาพยพทั้งหมดที่มีอยู่ในระบบความมั่นคง รวมทั้งศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงานด้านความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนขั้นตอน กระบวนการ กฎ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสั่งการหรือการใช้กำลังทหาร อันจะส่งผลให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจสั่งการบนพื้นฐานความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับระบบงานด้านความมั่นคงมากยิ่งขึ้น

๒) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายพิเศษเชิงป้องกัน โดยมีประเด็นที่เป็นจุดเด่นที่สำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดให้มีการกลั่นกรองแผนหรือคำสั่งใดๆ อย่างรอบคอบก่อนนำไปใช้ โดยจัดให้มีคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

(๒) มีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ เป็นคณะที่ปรึกษาของ กอ.รมน., คณะที่ปรึกษา กอ.รมน.ภาค และคณะที่ปรึกษา กอ.รมน.จังหวัด.

(๓) พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกแบบมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทั้งในยามปกติและในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคง

ข้อสังเกต :

(๑) โครงสร้างของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ นี้ยังมีช่องว่างของการตรวจสอบจากภาคส่วนหรือองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคม ในกรณีของความยุติธรรม โปร่งใสในการติดตาม สอบสวนและดำเนินการทางคดีความต่อประชาชน เนื่องจากโครงสร้างของ

คณะกรรมการฯ เป็นความร่วมมือกันภายในภาครัฐ ระหว่าง ๒ กระทรวงหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม

(๒) โครงสร้างและการปฏิบัติงาน.ตามการจัดส่วนราชการของ กอ.รมน.มีทั้งส่วนที่ทับซ้อนกันเอง และซ้ำซ้อนกับหน่วยงานหรือองค์กรภายนอก ทำให้เกิดความสับสนในเชิงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ข้อพิจารณา :

จากแนวทางในการวิเคราะห์ ตามประเด็นสำคัญในการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ พบว่ามี กอ.รมน. ที่เป็นหน่วยงานมีโครงสร้างการจัดอำนาจหน้าที่ เพื่อรองรับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ทั้งนี้ จากโครงสร้างดังกล่าวพบว่า กอ.รมน.เป็นจุดเด่นเนื่องจากเป็นหน่วยในการทำงานที่เชื่อมต่อระหว่างนโยบายของรัฐบาลไปยังฝ่ายของความมั่นคง ซึ่งถือเป็นจุดสำคัญในการที่จะรับฟังและเข้าใจนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา และปรับเปลี่ยนมาเป็นขั้นตอนในการปฏิบัติไปยังเหล่าทัพและทุกหน่วยรวมทั้ง กอ.รมน. ยังมีการบูรณาการทุกหน่วยงาน ซึ่งเป็นรอยเชื่อมต่อบูรณาการทั้งส่วนของฝ่ายบริหารและฝ่ายความมั่นคง อีกด้วย

ข้อเสนอแนะ :

(๑) จากปัญหาความมั่นคงในมิติใหม่มีความซับซ้อนและลึกซึ้งมากขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กอ.รมน. ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางวิชาการในลักษณะคลังสมอง (Think Tank) และใช้องค์ความรู้นั้นกำหนดแผนปฏิบัติงาน โดยควรมีการวิจัยเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติในระยะยาวเพื่อลดปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน การติดตามสถานการณ์โลก รวมถึงการอบรมและการสร้างค่านิยมหรืออุดมการณ์ที่ถูกต้องให้แก่สังคม รวมทั้งควรมีหน่วยงานที่ให้ความรู้ด้านงานความมั่นคงในมิติใหม่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ในอนาคต กอ.รมน. จะจัดตั้งสำนักกิจการมวลชนและสารนิเทศ และศูนย์ประสานงานมวลชนแห่งชาติ เพื่อรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

(๒) สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับความมั่นคง ส่วน กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่จะต้องประสานกับหน่วยต่างๆ และกำหนดแนวทางปฏิบัติ ไม่ใช่หน่วยปฏิบัติโดยตรง ดังนั้น กอ.รมน. ควรเลือกทำภารกิจในบางเรื่องที่สำคัญๆ เท่านั้น

(๓) กอ.รมน. ควรเพิ่มประเด็นความมั่นคงในแผนจังหวัด เพื่อให้แผนจังหวัดและแผนความมั่นคงถูกขับเคลื่อนไปพร้อมกัน นอกจากนี้ กอ.รมน. ควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับความมั่นคงในมิติใหม่แก่ส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้ส่วนราชการมีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงภัยความมั่นคง ที่อาจจะเกิดขึ้น รวมทั้งมีการเตรียมความพร้อมในการเผชิญภัยความมั่นคงในอนาคต

(๔) กอ.รมน. ส่วนกลาง ซึ่งมีหน้าที่อำนวยการ ประสานงานในการกำกับดูแลความมั่นคงด้านต่างๆ ทั้ง ๗๗ จังหวัดทั่วประเทศ มีจำนวน ๗๖๔ ล้านบาท เป็นงบกำลังพลและทรงชีพร้อยละ ๗๖ งบส่วนที่เหลือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาภัยความมั่นคงในทุกด้าน มีเพียงร้อยละ ๒๔ หรือจำนวน ๑๘๕ ล้านบาท ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนงานในการรักษาความมั่นภายในให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนราชการต่างๆ ควรให้น้ำหนักในการจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคง โดยทุกส่วนราชการนำแผนรักษาความมั่นคงฯ ปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗ ไปเป็นแนวทางในการจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาภัยความมั่นคงด้านต่าง ๆ ในส่วนที่รับผิดชอบ และเสนอเป็นคำขอตั้งงบประมาณไว้ในแผนงานประจำปี ทั้งนี้ ในส่วนของจังหวัดขอให้สำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะเลขานุการ ก.น.จ. พิจารณาปรับเพิ่มเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจากเดิมมี ๕ หลักเกณฑ์ โดยขอให้เพิ่มเกณฑ์การจัดสรรด้านความมั่นคงเป็นลำดับที่ ๖

(๕) ควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในระยะ ๕ ปี ๑๐ ปี และ ๓๐ มี เพื่อให้มียุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการความมั่นคงของชาติในระยะยาวที่ประสานสอดคล้องกัน และสอดคล้องกับทรัพยากรของชาติที่มี โดยการทำงานของหน่วยงานในระบบงานความมั่นคงควรมีการบูรณาการเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน อันจะส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและเกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนด

(๖) การเกิดอุทกภัยที่ผ่านมารัฐบาลไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับขีดความสามารถของหน่วยทหารทั้งหมด จึงไม่ได้ใช้ขีดความสามารถที่มีในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้ประเทศเสียประโยชน์เป็นอย่างมาก ดังนั้น กระทรวงกลาโหมจึงควรเชื่อมโยงข้อมูลและประชาสัมพันธ์ขีดความสามารถของกรมสรรพกำลังและกรมแผนที่ทหารให้ฝ่ายการเมืองทราบ เพื่อให้ฝ่ายการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศสามารถใช้ขีดความสามารถของทหารเพื่อช่วยเหลือประชาชนในยามวิกฤตได้

(๗) กรมสรรพกำลังนอกจากจะมีข้อมูลและเครื่องมือต่างๆ ครบถ้วนแล้ว ควรจัดให้มีการฝึกซ้อมร่วมกับข้าราชการพลเรือนเพื่อรองรับสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วย อันจะเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่รัฐบาลและประชาชนในประเทศ

(๘) ในอดีตสิ่งที่ข้าราชการพลเรือนดำเนินการไม่ได้ ทหารจะต้องเข้าไปช่วยเหลือมาโดยตลอด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้กำหนดให้รัฐจะต้องจัดหน่วยกำลังเพื่อป้องกันประเทศ และให้ความช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติ และภาระหน้าที่ดังกล่าวยังกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ อีกด้วย ดังนั้น หน่วยทหารจึงต้องเตรียมความพร้อมโดยการบูรณาการร่วมกับฝ่ายพลเรือนเพื่อรองรับภัยพิบัติอยู่เสมอ

(๙) ในปัจจุบันประเทศไทยมีข้าราชการทหารเป็นจำนวนมาก เนื่องจากข้าราชการในกระทรวงกลาโหมทั้งหมดถือเป็นข้าราชการทหาร ซึ่งไม่สอดคล้องกับจำนวนกำลังรบที่มีอยู่จริง ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนกลาโหม จึงน่าจะเป็นผลดีในแง่ของความสอดคล้องของจำนวนข้าราชการทหารกับกำลังรบ และยังเป็นการส่งเสริมสายงานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ ให้สามารถเลื่อนสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานของตนได้

(๑๐) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ นิยามศัพท์คำว่า "การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร" ให้ใช้กับเฉพาะภัยที่เกิดขึ้นจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล จึงมีข้อจำกัดในการนำมาใช้กับกรณีการเกิดสาธารณภัย ในขณะที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานที่มีความพร้อม และมีศักยภาพที่จะสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์เมื่อมีสาธารณภัยเกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขนิยามศัพท์ดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภัยอันเกิดจากสาธารณะด้วย อย่างไรก็ดี สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลควรตระหนักก็คือ รัฐบาลจะใช้อำนาจอย่างไรให้สามารถเชื่อมต่อกับขีดความสามารถของฝ่ายปฏิบัติได้อย่างราบรื่น สอดคล้องกับกฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่

(๑๑) กฎหมายให้อำนาจทหารในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในหลายกรณี ซึ่งเมื่อมีการกระทำละเมิดต่อบุคคล ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งบทบัญญัติข้างต้นอาจกระทบต่อขวัญและกำลังใจของทหารผู้ปฏิบัติได้ ดังนั้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อห่วงใยเกี่ยวกับคดีการเสียชีวิต ๙๑ ศพ จากการชุมนุมทางการเมืองช่วงเดือนเมษายน – พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งจากการดำเนินการพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ตำรวจตามมาตรา ๑๕๐ วรรค ๙ ได้ข้อสรุปว่า การเสียชีวิต ๑๖ ศพ เป็นการตายที่เกิดจากเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ (ทหาร) และขณะนี้คดีดังกล่าวอยู่ในชั้นของพนักงานอัยการก่อนส่งให้ศาลชั้นต้นมีคำสั่ง ซึ่งหากศาลชั้นต้นมีคำสั่งตามสำนวนดังกล่าวอาจทำให้ทหารไม่ได้รับความเป็นธรรม ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่ให้การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลานั้นโดยรับว่าเป็นความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐจะเป็นประเด็นที่ทำให้ระบบต้องค้นหาคนรับผิด ซึ่งอาจจะเกิดผลในทางลบแก่ทหารผู้ปฏิบัติงานได้ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงมีข้อเสนอแนะว่า กองทัพควรมอบหมายให้กรมพระธรรมนูญซึ่งมีบุคลากรเป็นนักกฎหมายที่เชี่ยวชาญด้านต่างๆ จำนวนมาก เป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาข้อกฎหมายและเป็นที่ปรึกษาหรือรับผิดชอบในการแก้ต่างให้แก่เจ้าหน้าที่ทหารในคดีดังกล่าว นอกจากนี้ กองทัพควรจัดการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายใหม่ๆ แก่นายทหารพระธรรมนูญและข้าราชการทหารทุกคน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เพื่อให้นายทหารพระธรรมนูญสามารถทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายให้แก่กองทัพในมิติของความมั่นคงในรูปแบบใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความรู้ความเข้าใจในความมั่นคงมิติใหม่

(๑๒) ควรมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารของฝ่ายการเมืองให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะการเชื่อมต่อระหว่างนักการเมืองที่ใช้อำนาจกับทหารผู้ปฏิบัติควรมี

ความประสานสอดคล้องกัน มีการสั่งการใช้กำลังที่เป็นไปตามขั้นตอนตามกฎหมาย นอกจากนี้ ควรทำให้นักการเมืองมีความระมัดระวังในการสั่งการใช้กำลัง และมีความพร้อมที่จะรับผิดในผลที่เกิดขึ้น (Accountability) จากการสั่งการของตนเอง ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีความเห็นว่า การใช้อำนาจผ่าน กอ.รมน. มีความปลอดภัย เนื่องจากจะมีคณะกรรมการให้ความเห็นชอบทุกครั้งก่อนใช้กำลังทหาร ทำให้ความรับผิดทั้งหมดตกอยู่ที่คณะกรรมการ

(๑๓) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ ได้กำหนดมีการจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคง ดังนั้น กอ.รมน. จึงควรใช้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เพื่อจัดอบรมให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความเข้าใจความมั่นคงของรัฐในมิติใหม่ โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน รวมถึงการปลูกฝังให้ประชาชนเป็นพลเมืองดี ตระหนักในหน้าที่ที่ต้องรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ สร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งประเด็นนี้นอกจาก กอ.รมน. แล้ว คณะกรรมการปฏิบัติการจิตวิทยาแห่งชาติจะมีส่วนช่วยส่งเสริมค่านิยมของคนไทยและการให้ความสำคัญในเรื่องความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติได้อีกทางหนึ่ง จึงขอให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในฐานะประธานกรรมการพิจารณาดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

(๑๔) ทหารมีงบประจำร้อยละ ๗๐ และงบลงทุนร้อยละ ๑๕ – ๒๐ ดังนั้น กระทรวงกลาโหมจึงควรพิจารณาหาแนวทางในการทำให้กองทัพมีรายได้นอกเหนือจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณที่มีไปใช้ในกิจการต่างๆ ได้ เช่น รายได้จากการขายอุตสาหกรรมทหาร เป็นต้น

(๑๕) การใช้กำลังทหารนั้น โดยปกติจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่ในปัจจุบันเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ฝ่ายการเมืองมักจะยกระดับความรุนแรงขึ้นเพื่อให้สามารถออกคำสั่งใช้กำลังทหารได้ ซึ่งแม้ว่าตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัยก็ตาม แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ตามกฎหมายการรับผิดทางละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งบทบัญญัติข้างต้นอาจกระทบต่อขวัญและกำลังใจของทหารผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังนั้น กองทัพบกและกองบัญชาการทหารสูงสุดต้องรับผิดชอบร่วมกันในเรื่องนี้ โดยควรมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นมาเพื่อดำเนินการทางคดี นอกจากนี้ กรมพระธรรมนูญควรสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บังคับบัญชาในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของกระทรวง

(๑๖) ฝ่ายการเมืองจะต้องพร้อมรับผิดชอบในคำสั่งใช้กำลังทหารเพื่อปราบจลาจล จึงจะทำให้การใช้คำสั่งเป็นไปด้วยความระมัดระวังและสามารถลดความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยทหารจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนการใช้กำลังที่เหมาะสมกับระดับความรุนแรงของสถานการณ์ และมีการฝึกซ้อมให้แน่ใจว่าจะสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิผล

(๑๗) กองทัพควรจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อปฏิบัติการอื่นๆ นอกเหนือจากสงคราม (Military Operations Other Than War – MOOTW) ขึ้น ซึ่งหน่วยงานในลักษณะนี้ถูกจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศ เพื่อให้มีการเตรียมกำลังพลและเตรียมการใช้กำลัง ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้ปฏิบัติการอื่นๆ ที่ไม่ใช่สงคราม โดยมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ MOOTW เพื่อให้มีงบประมาณรองรับ

(๑๘) สำหรับแนวโน้มในการมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมนั้นอาจเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากฝ่ายการเมืองแต่ละฝ่ายยังคงต้องการใช้มวลชนในการกดดันฝ่ายตรงข้าม ซึ่งหากทุกฝ่ายยังยึดผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ กฎหมายในเรื่องนี้ก็จะเกิดขึ้นได้ยาก อย่างไรก็ดี อนาคตอาจมีกฎหมายในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น ซึ่งจะถือเป็นตัวชี้วัดความมั่นคงของประเทศในด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ถูกละเมิดจากการชุมนุมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

(๑๙) ความร่วมมือระหว่างประเทศและการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่มีความสำคัญโดยเฉพาะความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งกองทัพเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการสร้างความสัมพันธ์ทางการทหารกับต่างประเทศได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ดี ประเทศไทยควรเร่งสร้างความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ ๕ ประเทศ ในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีสิทธิในการ ใช้อำนาจ Veto เพื่อให้ประเทศไทยมีมิตรประเทศที่สามารถใช้อำนาจ Veto ช่วยเหลือเมื่อมีความจำเป็นได้

(๒๐) การที่ประเทศไทยเปิดโอกาสให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเข้ามาสังเกตการณ์ในการฝึกคอบร้าโกลด์กับสหรัฐอเมริกา น่าจะเป็นผลดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากจะทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนลดความหวาดระแวงลงได้

(๒๑) กองทัพและการเมืองมีมิติมุมมองที่ต่างกัน ทหารจะมีมุมมองแบบตรงไปตรงมา ในทางตรงกันข้ามการเมืองจะมีมุมมองเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเป็นสำคัญ ดังนั้น การที่การเมืองมีอำนาจในการสั่งกองทัพอาจทำให้กองทัพเกิดความเสียหายได้ ดังนั้น หน่วยทหารจึงควรมีตัวแทนที่มีอุดมการณ์เข้าไปมีบทบาทในเวทีการเมือง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกองทัพและรักษาความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งกระตุ้นให้รัฐบาลทำในสิ่งที่ถูกต้อง

(๒๒) วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์มาโดยตลอด แต่ไม่สามารถนำแผนดังกล่าวมาชี้นำให้ฝ่ายการเมืองนำไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ดี กองทัพควรศึกษาแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวและนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากกองทัพเป็นองค์กรที่มีลักษณะถาวรและยังคงอยู่คู่ประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

(๒๓) ปัจจุบันผลงานของกองทัพคือการช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติ แต่สิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญหลังจากนั้น คือ การให้ความเป็นธรรมและการเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

(๒๔) เนื่องจากกองทัพมีดาวเทียมที่มีประสิทธิภาพในการทำงานดีเยี่ยม ดังนั้น หากมีการนำระบบดาวเทียมทหารเข้ามาช่วยในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศอย่างมาก

(๒๕) การทำงานของนักการเมืองที่ไม่มีคุณภาพจะทำให้เกิดปัญหาต่อระบบการบริหารจัดการของหน่วยราชการในประเทศ ซึ่งปัญหานี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เนื้อหาของกฎหมายไม่ประสานสอดคล้องกัน กระบวนการที่รัฐสภาจะสามารถกระทำได้ คือ การชี้ประเด็นในการหารือ การตั้งกระทู้ถาม และการเสนอญัตติ แต่ในท้ายที่สุดแล้วการตัดสินใจในการดำเนินการอยู่ที่ฝ่ายบริหาร

(๒๖) ควรมีการสร้างความเข้าใจให้แก่นักการเมืองที่เข้ามาเป็นฝ่ายบริหารให้ใช้คำสั่งเป็นไปในทางที่ชอบและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมากกว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง

(๒๗) มาตรา ๒๕ ยังมีนักการเมืองบางส่วนที่ขาดความเข้าใจ โดยเข้าใจว่ามีหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตำรวจ (กตร.) กระทรวงกลาโหมจึงควรอธิบายว่าการโยกย้ายทหารต้องปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การโยกย้ายจะต้องพิจารณาจากคนที่มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ตามสายบังคับบัญชาเป็นหลัก ส่วนคณะกรรมการเป็นเพียงตรวจสอบความถูกต้องและการให้ความเป็นธรรมเท่านั้น

(๒๘) ควรพิจารณาถึงมาตรการในการใช้กำลังทหารปราบจลาจล รวมถึงกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการทหาร กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองจะต้องพร้อมรับผิดชอบในคำสั่งใช้กำลังทหารเพื่อปราบจลาจล จึงจะทำให้การใช้คำสั่งเป็นไปด้วยความระมัดระวังและสามารถลดความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยทหารจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนการใช้กำลังที่เหมาะสมกับระดับความรุนแรงของสถานการณ์ และมีการฝึกซ้อมให้แน่ใจว่าจะสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิผล

(๒๙) ในชั้นการไต่สวนสาเหตุการตาย กองทัพอาจจะยังขอเข้าไปในคดีไม่ได้ เนื่องจากยังไม่มีการฟ้องร้องให้ดำเนินคดีแก่ผู้ใด ประกอบกับหน่วยทหารไม่มีหลักฐานเพิ่มเติมที่ชัดเจนว่ากระสุนที่ยิงผู้ตายไม่ได้มาจากหน่วยทหาร อย่างไรก็ดี เมื่อมีการฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีแล้ว หน่วยทหารจะสามารถเข้าสู้คดีได้ โดยยกข้อต่อสู้ ๓ ประการดังต่อไปนี้ คือ กระทำการโดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุ เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ เช่นเดียวกับการวิสามัญฆาตกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(๓๐) กองทัพควรจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อปฏิบัติการอื่นๆ นอกเหนือจากสงคราม (Military Operations Other Than War – MOOTW) ขึ้น ซึ่งหน่วยงานในลักษณะนี้ถูกจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศ เพื่อให้มีการเตรียมกำลังพลและเตรียมการใช้กำลัง ในกรณีที่มีความจำเป็นต้อง

ใช้ปฏิบัติการอื่นๆ ที่ไม่ใช่สงคราม โดยมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ MOOTW เพื่อให้มีงบประมาณรองรับ

(๓๑) สำหรับแนวโน้มในการมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมนั้นอาจเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากฝ่ายการเมืองแต่ละฝ่ายยังคงต้องการใช้มวลชนในการกดดันฝ่ายตรงข้าม ซึ่งหากทุกฝ่ายยังยึดผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ กฎหมายในเรื่องนี้ก็จะเกิดขึ้นได้ยาก อย่างไรก็ดี อนาคตอาจมีกฎหมายในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น ซึ่งจะถือเป็นตัวชี้วัดความมั่นคงของประเทศในด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ถูกละเมิดจากการชุมนุมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

<u>ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม : ให้กระทรวงกลาโหมพิจารณาดำเนินการในประเด็นดังต่อไปนี้</u>

(๑) พิจารณาจัดทำระบบที่เชื่อมโยงการระดมสรรพกำลังกับนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ และมีการฝึกซ้อมร่วมกันอยู่เสมอ เพื่อให้รัฐบาลรับรู้ข้อมูลด้านสรรพกำลังของกองทัพและสามารถใช้สรรพกำลังที่มีเมื่อเกิดวิกฤติในชาติได้

(๒) พิจารณาถึงแนวทางในการบูรณาการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้ระบบของข้าราชการพลเรือนเชื่อมโยงกับระบบงานของหน่วยทหารได้

(๓) พิจารณาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมและให้กรมพระธรรมนูญเป็นเจ้าภาพในการดูแลคดีการเสียชีวิต ๙๑ ศพ จากการชุมนุมทางการเมืองช่วงเดือนเมษายน – พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ทหาร

(๔) พิจารณาออกแบบการเสวนาหาแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมในประเด็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจของฝ่ายการเมืองกับข้าราชการทหาร

(๕) พิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพของการขุดเจาะน้ำมันของศูนย์พัฒนาปิโตรเลียม เพื่อให้ได้น้ำมันดีเซลที่มีคุณภาพตามมาตรฐานของกรมธุรกิจพลังงาน

(๖) พิจารณาแนวทางในการพัฒนา เพิ่มบทบาท หรือใช้ประโยชน์จากสำนักงานจเรทหารทั่วไป ซึ่งมีผู้บังคับบัญชาระดับจอมพลและมีนายทหารที่มีความรู้ความสามารถอีกเป็นจำนวนมาก

(๗) กองบัญชาการกองทัพไทยและเหล่าทัพควรพิจารณาถึงบทบาทด้านความมั่นคงของประเทศไทยในเวทีอาเซียนทั้งเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงตามกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ตลอดจนหาแนวทางในการดำรงอยู่ของประเทศในสภาวะที่มีการเปิดเสรีอาเซียน และแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามแนวชายแดนของประเทศด้วย

๓) สภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักข่าวกรองแห่งชาติ

<u>ข้อพิจารณา</u>

(๑) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ต้องประสานการทำงานกันอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานระดับนโยบายและยุทธศาสตร์จึงจำเป็นต้องอาศัยงานการข่าวจากสำนักข่าวกรอง

เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำร่างนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ซึ่งความไว้เนื้อเชื่อใจกันระหว่าง ๒ องค์กร จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่องานด้านความมั่นคงของประเทศ

(๒) หน่วยงานหรือองค์กรที่มีลักษณะเป็นคลังสมอง (think tank) และการเข้าถึงข้อมูล (assessment) เป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญในการดำเนินงานของสำนักข่าวกรองแห่งชาติและสภาความมั่นคงแห่งชาติในการวิเคราะห์สถานการณ์ภัยความมั่นคงในอนาคตและการจัดทำนโยบายความมั่นคงของชาติ

(๓) การดำเนินงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติยังมีความล่าช้า ทำให้หน่วยปฏิบัติต้องออกแบบแผนปฏิบัติก่อนที่แผนแม่บทจะแล้วเสร็จ

<u>ข้อเสนอแนะ</u> :

(๑) ประเทศไทยยังขาดยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้หน่วยงานต่างๆ กำหนดแผนที่เป็นแนวทางไปสู่อนาคตของชาติอย่างไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มีลักษณะต่างคนต่างทำ และขาดการประสานระหว่างหน่วยงาน ประกอบกับโครงสร้างการบริหารของหน่วยงานต่างๆ ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากกัน ทำให้แผนไม่สามารถบูรณาการกันได้ นอกจากนั้น เมื่อนักการเมืองที่เข้ามามีอำนาจในการบริหารประเทศมักเปลี่ยนทำให้แผนดังกล่าวถูกเปลี่ยนแปลงหรือยุติลงตามนโยบายของนักการเมืองชุดใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศ จึงทำให้ประเทศไม่สามารถพัฒนาต่อไปอย่างต่อเนื่องได้ ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงขอให้กองบัญชาการกองทัพไทย ซึ่งมีวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรทำหน้าที่สอนวิธีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมา ๕๐ ปีเศษแล้ว รับเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดขึ้นจริง เพื่อให้ประเทศพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน

(๒) ควรมีการปรับแก้ พรบ.ข่าวกรองแห่งชาติ และ พรบ.สภาความมั่นคงแห่งชาติให้มีความสอดคล้อง เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านความมั่นคงและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

<u>๕ก-๒ การเมือง</u>

การเสวนา เรื่อง “การเยียวยา ๗.๕ ล้านบาท : เป็นธรรม หรือ ลำเอียง?” ที่จัดขึ้นในรัฐสภาเพื่อศึกษาถึงมิติที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการประสานงานและติดตามข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (ปคอป.) ให้ใช้กรอบการเยียวยาและฟื้นฟูเหยื่อและผู้เสียหายตลอดจนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงหรือความขัดแย้งทางการเมืองทุกฝ่ายทั้งทางการเงินและรูปแบบอื่น เพื่อชดเชยเยียวยาผู้ชุมนุมทางการเมืองนั้น

ข้อสังเกต :

๑) การนำเอามาตรฐานการเยียวยาของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการคิดคำนวณตัวเลขการเยียวยาทำให้เกิดข้อแตกต่างเป็นอย่างมาก เช่น เจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ มีระเบียบในการจ่ายค่าชดเชยที่ต้องเสียชีวิต หรือทุพพลภาพจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่รัฐบาลปัจจุบันได้มีการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองมีจำนวนเงินมากมายเมื่อเปรียบเทียบกับทหาร ตำรวจที่ต้องพลีชีพเพื่อปกป้องประเทศชาติและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแล้วมีตัวเลขแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เห็นว่าไม่มีความเท่าเทียมกันจะทำอย่างไรให้เกิดความเสมอภาค

๒) รัฐบาลให้ความสำคัญเรื่องการปรองดองการมีส่วนร่วมแต่ไม่เคยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องการเยียวยาในครั้งนี้ด้วยเลย ผู้นำรัฐบาลต้องมีศีล สมาธิ พร้อมดูแลประชาชน ๖๕ ล้านอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันทุกคน ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะคนใดคนหนึ่ง

๓) หลักเกณฑ์การเยียวยาทางการเมืองเพื่อสร้างความเป็นธรรมแบบประชานิยมเป็นการสร้างปัญหาสร้างเงื่อนไขทำให้กระบวนการยุติธรรมถูกมองข้ามปัญหาจะตกอยู่กับคณะกรรมการเพียงคณะเดียวทุกคนต้องการอยู่ภายใต้เงื่อนไข ทุกคนต้องการ ๗.๗๕ ล้านบาท ทำให้เกิดการเข่นฆ่ากันเพื่อแลกกับเงินที่รัฐบาลนำมาเยียวยา การเยียวยาทางการเมืองไม่มีความสอดคล้องกับการเยียวยาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงเนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องมีคณะกรรมการจาก ๓ ฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน ความปรองดองเกิดขึ้นยากเนื่องจากไม่มีความเสมอภาคซึ่งประชาชนบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเห็นว่าตัวเลขไม่มีความสำคัญเท่ากับการเยียวยาด้านจิตใจการให้ความเป็นธรรมให้เกียรติกันเห็นคุณค่าซึ่งกันและกันจะมีความยั่งยืนกว่า

๔) รัฐบาลลำเอียงกับผู้จ่ายภาษี การเยียวยาก็ไม่มีกฎหมายรองรับรัฐบาลใช้งบประมาณส่วนใดเนื่องจากพิจารณาจากงบประมาณแต่ละกระทรวงไม่มีกำหนดไว้เป็นการใช้งบประมาณโดยไม่มีกติกา ถ้าจะให้เป็นธรรมจะต้องเยียวยากับทุกกลุ่ม ในอนาคตถ้าประชาชนกลุ่มอื่นเรียกร้องอีกอาจต้องมีการเยียวยาจะไม่มีมาตรฐาน ต้องมีกระบวนการตรวจสอบและมีหน่วยงานมากกว่านี้เป็นผู้อนุมัติและทำไมต้องเอาการเงินนำการเมือง

๕) ทัศนคติหรือมุมมองการบังคับใช้กฎหมายในการดูแลสถานการณ์ของการชุมนุมทางการเมืองมีข้อดีและข้อเสียอย่างไร

๖) การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้าปฏิบัติภารกิจตามกฎหมายความมั่นคงแล้วอาจจะถูกดำเนินคดีเพราะกฎหมายไม่ได้คุ้มครองจะมีผลอย่างไรและจะแก้ไขได้อย่างไร

๗) รัฐบาลในขณะนั้นได้ใช้หน่วยงานการข่าวหน่วยใดและใช้ลักษณะอย่างไร รวมทั้งผลที่ได้รับมีประสิทธิภาพเพียงใด

๘) รัฐบาลในขณะนั้นได้ดำเนินการกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้กระทำผิดกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๓ อย่างไรบ้างและสถานการณ์รูปคดีในปัจจุบันเป็นอย่างไร

๙) การควบคุมอาวุธสงครามรัฐบาลได้ดำเนินการอย่างไร

๑๐) การจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไม่มีรัฐบาลใดที่แสดงความชัดเจนในการผลักดันหรือนำเสนอร่างกฎหมายอย่างจริงจัง

๑๑) หากมีเหตุการณ์ในลักษณะอย่างนี้เกิดขึ้นอีกมาตรการหรือวิธีการอะไรที่เหมาะสมและนำมาใช้แก้ไขปัญหาและให้เกิดการสูญเสียน้อยที่สุด

๑๒) ความกล้าหาญของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนใหญ่ คือ เมื่อเห็นว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสั่งการหรือกระทำการไม่ถูกต้องก็พร้อมหรือยอมที่จะลาออก เช่น กรณีของประเทศสเปน เป็นต้น

๑๓) การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการให้ความจริงกับประชาชนจะต้องกล้าที่จะให้ความกระจ่างชัดและเป็นความจริงชุดเดียวดังเช่นที่ได้กล่าวในที่ประชุมนี้

ข้อพิจารณา :

๑) จากประเด็นคำถามข้างต้น ที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ ได้ให้ข้อเสนอแนะ และแนวคิดในการใช้กำลัง และการบริหารเหตุการณ์ในสภาวะวิกฤติ (Crisis Management) อย่างเหมาะสม และการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) การออก พ.ร.บ.การชุมนุมในพื้นที่สาธารณะควรห้ามมิให้ผู้ชุมนุมพกพาอาวุธและสิ่งเทียมอาวุธ ซึ่งสามารถนำไปใช้ทำร้ายผู้อื่นได้

(๒) ควรเพิ่มการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และควรมีอัตรากำลังที่เพียงพอ

(๓) ควรจัดเตรียมอุปกรณ์สำหรับควบคุมฝูงชน และอุปกรณ์ปราบจลาจลให้แก่เจ้าหน้าที่ ทั้งฝ่ายตำรวจ และฝ่ายทหาร เพื่อให้การปฏิบัติไม่เป็นอันตรายถึงชีวิต

(๔) กำลังที่ใช้จะต้องมีอุปกรณ์ยุทโธปกรณ์เฉพาะ สำหรับการเผชิญในการระงับเหตุแต่ละกรณี ต่อการแก้ไขสถานการณ์ที่มีลักษณะแตกต่างกัน

ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญที่ควรคำนึง คือ การละเมิด การไม่เคารพกฎหมาย และการไม่เคารพสิทธิของผู้อื่น

๒) หลักการทั่วไปของการบริหารบ้านเมืองรัฐต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ไปกระทำละเมิดกับประชาชน แต่มีพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อสั่งการให้เจ้าหน้าที่ทั้งทหาร ตำรวจ พลเรือนเข้าควบคุมสถานการณ์ในการดูแลรักษาความสงบแล้วอาจจะไปละเมิดประชาชน ถือว่าเป็นกฎหมายพิเศษที่ยกระดับสถานการณ์ให้มีความร้ายแรงกว่าปกติเมื่อสถานการณ์บานปลายฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบ ฝ่ายบริหารควรใช้ดุลพินิจหรือความเหมาะสมในการนำกฎหมายพิเศษมาใช้ให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ เนื่องจาก

การใช้กำลังทหารในการควบคุมฝูงชนแล้วเกิดความผิดพลาดจะเป็นการลดเกียรติภูมิของทหาร ทั้งที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ออกคำสั่งซึ่งในประเทศอังกฤษเมื่อมีเหตุจลาจลจะใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการเพราะได้รับการฝึกมาเป็นการเฉพาะ และการมอบหมายให้ฝ่ายทหารทำหน้าที่ในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมควรพิจารณาจากทหารประจำการที่มียศตั้งแต่นายสิบขึ้นไปไม่ควรใช้ทหารกองประจำการ (ทหารเกณฑ์) เนื่องจากวุฒิภาวะ และการได้รับการฝึกฝนมามากเพียงพอ

๓) การบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการยอมรับของทุกฝ่าย และควรมีแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อรองรับเหตุการณ์ความไม่สงบที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

๔) เหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากฝ่ายการเมืองที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกันแล้วตกลงกันไม่ได้จึงเกิดการชุมนุมเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มการเมืองนั้นๆ ดังนั้น การใช้อำนาจ การออกคำสั่งใดๆ จากฝ่ายการเมืองที่ถือว่าเป็นผู้ออกนโยบายด้านการบริหารบ้านเมือง แล้วเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนฝ่ายการเมือง ต้องแสดงความรับผิดชอบให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม

<u>ข้อเสนอแนะ</u> :

การเยียวยาด้วยจำนวนเงินมีความสำคัญน้อยกว่าการเยียวยาด้านจิตใจความเป็นธรรม การรับรู้ ความรู้สึกในสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วสำนึกรับผิดชอบจะเป็นการเยียวยาที่จะได้จิตใจประชาชนอย่างยั่งยืน หากรัฐมีการกระทำผิดพลาดต้องยอมรับแล้วขอโทษและไม่ควรสร้างหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้นมาเพื่อรองรับการกระทำของรัฐและกลุ่มผลประโยชน์อื่น

๑) การเยียวยาในช่วงเปลี่ยนผ่านเป็นเรื่องที่ดีแต่ควรมีองค์กรกลางเข้ามาดูแลอย่างเป็นระบบ เงินที่ใช้ชดเชยเยียวยาไม่ควรใช้งบประมาณที่มาจากภาษีอากรทั้งหมด ควรพิจารณาใช้จากกองทุนสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นผู้ดูแล โดยคำนึงถึงความเสมอภาค ความเท่าเทียม เป็นธรรมอย่างทั่วถึง รัฐต้องให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐต่อประชาชน โดยปฏิบัติต่อประชาชนอย่างให้เกียรติ คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อมิให้ประชาชนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากผู้ใช้อำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ในหลักนิติธรรมไม่ควรใช้อำนาจตามอำเภอใจในการกระทำต่างๆ ยอมรับความคิดเห็นของผู้เรียกร้อง ผู้เรียกร้องควรชุมนุมอย่างสงบปราศจากอาวุธมีเหตุผลเคารพสิทธิของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจะเป็นผลดีกับทุกฝ่ายและจะเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับคนรุ่นต่อไป อีกทั้งควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมรองรับเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

๒) การใช้กำลังทหารเข้ามาเพื่อปฏิบัติหน้าที่สลายการชุมนุมในเมืองเป็นการใช้กำลังที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่ได้รับการฝึกมาเพื่อเหตุการณ์นี้โดยเฉพาะจึงขาดความชำนาญ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่มีข้อผิดพลาด ทั้งนี้ในต่างประเทศการสลายการชุมนุมจะใช้กำลังตำรวจเนื่องจากได้รับการฝึกฝนมาโดยเฉพาะและมีความชำนาญรวมทั้งกฎหมายให้อำนาจแต่ยังเกิดความผิดพลาดได้ ดังนั้น การสั่งการ การใช้กำลังทหาร และการปฏิบัติตามกฎหมายฝ่ายการเมือง

ที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและสั่งการต้องร่วมรับผิดชอบด้วย ทั้งนี้ การใช้กำลัง และการบริหารเหตุการณ์ในสภาวะวิกฤติ (Crisis Management) อย่างเหมาะสม และการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนี้

(๑) การออก พ.ร.บ.การชุมนุมในพื้นที่สาธารณะควรห้ามมิให้ผู้ชุมนุมพกพาอาวุธและสิ่งเทียมอาวุธ ซึ่งสามารถนำไปใช้ทำร้ายผู้อื่นได้

(๒) ควรเพิ่มการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และควรมีอัตรากำลังที่เพียงพอ

(๓) ควรจัดเตรียมอุปกรณ์สำหรับควบคุมฝูงชน และอุปกรณ์ปราบจลาจลให้แก่เจ้าหน้าที่ ทั้งฝ่ายตำรวจ และฝ่ายทหาร เพื่อให้การปฏิบัติไม่เป็นอันตรายถึงชีวิตกำลังที่ใช้จะต้องมีอุปกรณ์ยุทโธปกรณ์เฉพาะ สำหรับการเผชิญในการระงับเหตุแต่ละกรณี ต่อการแก้ไขสถานการณ์ที่มีลักษณะแตกต่างกัน

๓) ปัญหาสำคัญที่ควรคำนึง คือ การละเมิด การไม่เคารพกฎหมาย และการไม่เคารพสิทธิของผู้อื่น โดยเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ โดยหลักการทั่วไปของการบริหารบ้านเมืองรัฐต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ไปกระทำละเมิดกับประชาชน แต่มีพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อสั่งการให้เจ้าหน้าที่ทั้งทหาร ตำรวจ พลเรือนเข้าควบคุมสถานการณ์ในการดูแลรักษาความสงบแล้วอาจจะไปละเมิดประชาชน ถือว่าเป็นกฎหมายพิเศษที่ยกระดับสถานการณ์ให้มีความร้ายแรงกว่าปกติเมื่อสถานการณ์บานปลายฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบ ฝ่ายบริหารควรใช้ดุลพินิจหรือความเหมาะสมในการนำกฎหมายพิเศษมาใช้ให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ เนื่องจากการใช้กำลังทหารในการควบคุมฝูงชนแล้วเกิดความผิดพลาดจะเป็นการลดเกียรติภูมิของทหารทั้งที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ออกคำสั่งซึ่งในประเทศอังกฤษเมื่อมีเหตุจลาจลจะใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการเพราะได้รับการฝึกมาเป็นการเฉพาะ

๔) การที่จะมอบหมายให้ฝ่ายทหารทำหน้าที่ในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมควรพิจารณาจากทหารประจำการที่มียศตั้งแต่นายสิบขึ้นไปไม่ควรใช้ทหารกองประจำการ (ทหารเกณฑ์) เนื่องจากวุฒิภาวะ และการได้รับการฝึกฝนมามากเพียงพอ

๕) การบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการยอมรับของทุกฝ่าย และควรมีแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อรองรับเหตุการณ์ความไม่สงบที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

๖) เหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากฝ่ายการเมืองที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกันแล้วตกลงกันไม่ได้จึงเกิดการชุมนุมเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มการเมืองนั้นๆ ดังนั้น การใช้อำนาจ การออกคำสั่งใดๆ จากฝ่ายการเมืองที่ถือว่าเป็นผู้ออกนโยบายด้านการ

บริหารบ้านเมือง แล้วเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนฝ่ายการเมือง ต้องแสดงความรับผิดชอบให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม

๗) จากเหตุการณ์ดังกล่าว ฝ่ายทหารควรตั้งคณะกรรมการติดตามความคืบหน้าคดีกรณีทหารเสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่ และจากการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมควรมีการศึกษาบทเรียนที่ผ่านมาให้รอบคอบเพื่อการวางแผนและการปรับยุทธวิธีในการปฏิบัติเพื่อลดความสูญเสีย โดยเฉพาะการใช้กำลังทหารเพื่อรักษาความสงบในการชุมนุมไม่ควรกระทำแต่ควรใช้กำลังตำรวจเนื่องจากได้รับการฝึกฝนมาโดยเฉพาะ ส่วนการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองในการออกคำสั่งต้องมีความชัดเจนและมีความรับผิดชอบ รวมทั้ง การบริหารสถานการณ์การชุมนุมและการปราบจลาจลรัฐบาลต้องใช้หลักสากลนิยมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ

๘) การเยียวยาด้วยจำนวนเงินมีความสำคัญน้อยกว่าการเยียวยาด้านจิตใจความเป็นธรรม การรับรู้ ความรู้สึกในสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วสำนึกรับผิดชอบจะเป็นการเยียวยาที่จะได้จิตใจประชาชนอย่างยั่งยืน หากรัฐมีการกระทำผิดพลาดต้องยอมรับแล้วขอโทษและไม่ควรสร้างหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้นมาเพื่อรองรับการกระทำของรัฐและกลุ่มผลประโยชน์อื่น

๙) การเยียวยาในช่วงเปลี่ยนผ่านเป็นเรื่องที่ดีแต่ควรมีองค์กรกลางเข้ามาดูแลอย่างเป็นระบบ เงินที่ใช้ชดเชยเยียวยาไม่ควรใช้งบประมาณที่มาจากภาษีอากรทั้งหมด ควรพิจารณาใช้จากกองทุนสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นผู้ดูแล โดยคำนึงถึงความเสมอภาค ความเท่าเทียม เป็นธรรมอย่างทั่วถึง รัฐต้องให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐต่อประชาชน โดยปฏิบัติต่อประชาชนอย่างให้เกียรติ คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อมิให้ประชาชนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากผู้ใช้อำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ในหลักนิติธรรมไม่ควรใช้อำนาจตามอำเภอใจในการกระทำต่างๆ ยอมรับความคิดเห็นของผู้เรียกร้อง ผู้เรียกร้องควรชุมนุมอย่างสงบปราศจากอาวุธมีเหตุผลเคารพสิทธิของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจะเป็นผลดีกับทุกฝ่ายและจะเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับคนรุ่นต่อไป อีกทั้งควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมรองรับเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

๑๐) ประเด็นการเลือกใช้กฎหมายในการดูแลสถานการณ์ กฎหมายความมั่นคงบางกรณีไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ เช่น การประกาศมิให้เข้าในพื้นที่แต่ข้อเท็จจริงไม่สามารถควบคุมพื้นที่ได้ดังเช่น กรณี เหตุการณ์สถานีดาวเทียมไทยคม อำเภอลาดหลุมแก้ว หรือเหตุการณ์ที่พัทยาในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วกฎหมายความมั่นคงฯ ยังไม่สามารถคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้อย่างที่ควรจะเป็นโดยเจ้าหน้าที่มีความหวาดระแวงว่าหากปฏิบัติแล้วอาจเข้าข่ายการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเหมือนกรณีเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ดังนั้น ในการบังคับใช้กฎหมายรัฐบาลได้ยึดหลักตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางและศาลแพ่งเกี่ยวกับการชุมนุมทุกประการ

๑๑) ประเด็นการข่าวของรัฐบาลมอบหมายให้กองบัญชาการตำรวจสันติบาล สำนักข่าวกรองแห่งชาติ และหน่วยข่าวของฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารโดยให้เข้าทำงานร่วมกันซึ่งทำให้ได้รับข่าวที่เป็นประโยชน์และรู้เท่าทันต่อสถานการณ์

๑๒) มีข้อสังเกตในงานจิตวิทยามวลชนของฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารที่ดูเหมือนจะยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่จะทำความเข้าใจกับประชาชนเพื่อให้รู้และเข้าใจสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองที่มีความสลับซับซ้อนนั่นคือจุดอ่อนของงานมวลชนและงานการข่าว

๑๓) ประเด็นการดำเนินคดีกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้กระทำผิดกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๓ รัฐบาลโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบคดีได้มีการดำเนินคดีไปตามรูปการและการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ แต่กระนั้นก็ดีบางคดีสามารถที่จะดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและบางคดีเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควรจะเป็น เช่น กรณีการดำเนินคดีในข้อหาการก่อการร้ายของอดีตนายกรัฐมนตรีกับพวกรวม ๒๖ คน ได้เห็นสำนวนคดีแล้วเห็นว่ามีน้ำหนักพอสมควร เป็นต้น ทั้งนี้คดีดังกล่าวทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และอื่นๆ จะต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใสและคำนึงถึงความถูกต้องด้วย

๑๔) ประเด็นกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะรัฐบาลในขณะนั้นได้นำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว และผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่กฎหมายดังกล่าวตกไปเพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๔ และรัฐบาลชุดใหม่มิได้ยืนยัน

๑๕) ประเด็นการควบคุมอาวุธในมุมมองแล้วขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ จะขอฝากประเด็นดังกล่าวนี้ให้สอบถามฝ่ายตำรวจถึงการจับกุมอาวุธแล้วมีการนำไปเก็บรักษาอย่างไร

๑๖) ประเด็นหากมีเหตุการณ์ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นการดำเนินการจะต้องดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย และต้องชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศ

๑๗) ประเด็นข้าราชการประจำจะต้องยึดมั่นในอุดมการณ์เพื่อประเทศชาติ และนักการเมืองจะต้องเคารพกติกาและมีจิตสำนึกของการเคารพต่อสถาบันทางการเมือง เช่น องค์กรอิสระ ศาล เป็นต้น

๕ก-๓ เศรษฐกิจ

ข้อสังเกต : **การธนาคาร**

๑) ในมิติทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเชื่อมโยงถึงปัญหาความมั่นคงบางครั้งบางกรณีเกิดขึ้นจากการที่บริษัทบางบริษัทหรือหลายบริษัทดำเนินกิจการแล้วกลายเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม เช่น การเกิดขึ้นของกรณีวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ อีกทั้งบางกรณีเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนในประเทศที่อาจจะมีความเข้าใจไม่ตรงกันหรือมีทัศนคติที่แตกต่างกัน โดยปัจจัยหลักของปัญหาความมั่นคงของระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ได้แก่ ระบบการเงิน ระบบการคลัง ระบบการผลิตภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย ภาคเอกชนประเมินว่าจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างไร และประเทศไทยควรจะเตรียมความพร้อมและบริหารจัดการระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้อย่างไร ทั้งนี้ ประเด็นการบริหารจัดการทางการเงินการคลังในภูมิภาคถือเป็นความท้าทายของประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชีย

๒) ในเรื่องของการปรับตัวของสถาบันการเงินภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นับเป็นระยะเวลา ๑๐ กว่าปี ที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน หนึ่งในองค์ประกอบหลักที่นำมาสู่ปัญหาวิกฤตและการขาดความเชื่อมั่นจากต่างชาติครั้งใหญ่ในช่วงนั้น ได้แก่ ความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงิน ปัญหาการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ไม่โปร่งใส ตลอดจนมาตรฐานการกำกับ ตรวจสอบ และดูแลสถาบันการเงินที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปมปัญหาต่างๆ เหล่านี้ สะท้อนออกมาในรูปของการขาดสภาพคล่องทางการเงินของสถาบันการเงินบางแห่งที่ลุกลามจนกลายเป็นปัญหาสภาพคล่องของทั้งระบบสถาบันการเงินและของประเทศในที่สุด

๓) จุดเปลี่ยนที่สำคัญในการปรับตัวของระบบสถาบันการเงินอาจจะเป็นแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตลอดจนการเปิดเสรีทางการเงิน ความจำเป็นที่สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ จะต้องมุ่งเสริมสร้างศักยภาพทางธุรกิจภายใต้แนวคิด “ธนาคารเต็มรูปแบบ” (Universal Bank) โดยบริการทางการเงินคงจะมีความหลากหลายมากขึ้น สอดคล้องกับความต้องการทางการเงินและความรู้ของผู้บริโภคที่ซับซ้อนขึ้น การแข่งขันจะรุนแรงขึ้นในทุกกลุ่มลูกค้าและผลิตภัณฑ์ โดยเฉพาะจากธนาคารพาณิชย์ที่มีสถาบันการเงินต่างชาติถือหุ้นค่อนข้างมาก และในประเภทบริการที่ธนาคารต่างชาติมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ

๔) นอกจากนี้ ยังอาจมีการควบรวมกิจการระหว่างธนาคารมากขึ้นในอนาคต เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน เนื่องจากกลยุทธ์การแข่งขันที่เน้นการแสวงหาตลาดเฉพาะ (Niche Market) นั้น อาจไม่สามารถรับรองถึงความอยู่รอดของธุรกิจในระยะยาวได้ ท่ามกลางการขยายธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เต็มรูปแบบ และความจริงที่ว่าผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินเป็นสินค้าที่มีลักษณะเหมือนกัน (Homogenous) ไม่สามารถสร้างความแตกต่างได้ชัดเจนเหมือนสินค้าเพื่อการบริโภคประเภทอื่นๆ ดังนั้น จึงทำให้สินค้าและบริการจากธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งมีความคล้ายคลึงและอาจมีการพยายามลอกเลียนแบบกันได้ง่าย

๕) กรณีการหาตัวผู้ต้องรับผิดจากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ มีข้อสังเกตว่าหากมองในมุมของวิชาการเงินการคลัง ส่วนตัวไม่โทษว่าใครผิดหรือบอกว่าใครผิดแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากหลายองค์ประกอบและหลายภาคส่วนปี ๒๕๓๙ เกิดความเสียหายแล้ว แต่วิกฤตยังไม่แสดงอาการออกมา เมื่อเหตุการณ์แสดงอาการของภาวะยากต่อการควบคุมและบริหารจัดการเริ่มรุนแรงเมื่อปี ๒๕๔๐ กระทรวงการคลังและรัฐบาล รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ที่บัญชีติดลบ เช่น ให้มีการเพิ่มทุน การอุ้มสภาพคล่อง เป็นต้น

ซึ่งสุดท้ายเกิดหนี้จำนวนประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และต่อมามีการขายสินทรัพย์และนำมาสู่การปิดกิจการของสถาบันการเงินจนเป็นหนี้ ๑.๑๔ ล้านล้านบาทในปัจจุบัน

๖) ประเด็นการควบคุมเส้นทางการเงินกรณีการก่อการร้ายข้ามชาติกับอาชญากรรมข้ามชาติ สมาคมธนาคารไทยมีการติดตามและมีมาตรการในการกำกับควบคุมสมาชิกให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางการเงิน โดยเฉพาะธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่ตามปกติ และที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง ทั้งนี้ ธนาคารถูกบังคับให้ต้องทำตามแบบกฎหมายและเมื่อมีบุคคลฝากหรือโอนเงินจำนวนเกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ธนาคารมีหน้าที่นำส่งรายละเอียดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทุกรอบหนึ่งเดือน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของธนาคารที่อยู่หน้าเคาน์เตอร์เมื่อพบธุรกรรมที่ผิดปกติจะต้องแจ้งและดำเนินการตรวจสอบทันทีและการตรวจสอบโดยธนาคารบางกรณีอาจกระทบต่อสิทธิของผู้สุจริตได้

(๗) บุคคลผู้เป็นอาชญากรและไม่สุจริตเหล่านี้มีกลวิธีและเทคนิคสารพัดในการหลบหลีกหลบเลี่ยง ยักย้ายและถ่ายโอน ดังนั้น การนำเงินออกนอกประเทศเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายหากธนาคารแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้เข้ามากำกับและควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด

(๘) กรณีของธนาคารทหารไทยกับการขายพื้นที่แถวทองหล่อเป็นเรื่องของการบริหารจัดการต้นทุนของธนาคาร

(๙) การแข่งขันบนความเสรีทางการเงินเป็นเรื่องของนักลงทุน เรื่องผลประกอบการ (กำไร) ขณะนี้มีปัญหาที่ชัดเจนของนโยบายดังกล่าวไม่มี โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙) มีความเป็นนามธรรมสูงและเห็นว่าไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง หมายความว่า แผนมีความครอบคลุมแต่ไม่ชัดเจน ดังนั้น ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนเรื่องนี้

(๑๐) ภาคเอกชนคาดหวังเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ของภาครัฐที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด เช่น แผนเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินขอโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าไปเขียนแผนร่วมกับภาครัฐเพื่อจะได้มุมมองที่แตกต่างบนพื้นฐานที่หลากหลายและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

(๑๑) หลักการของการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยคิดและช่วยทำเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบการเงินของรัฐบาลกรณีพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่มีวงเงินจำนวน ๑.๑๔ ล้านล้านบาท เป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้สถาบันการเงินและประชาชนได้รับประโยชน์ที่เหมาะสมและเกิดผลดีโดยรวมต่อเศรษฐกิจ

(๑๒) สมาคมธนาคารไทยในฐานะองค์กรวิชาชีพควรดำเนินการเกี่ยวกับจรรยาบรรณวิชาชีพให้เกิดเป็นรูปธรรม เพื่อนำผู้กระทำผิดและผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายให้ได้รับการลงโทษและรับผิดชอบตามผลการกระทำนั้นๆ

(๑๓) ควรมีการตรวจสอบพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารของสถาบันการเงินกับหลักธรรมาภิบาล เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๓ จริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่ง มาตรา ๒๗๙ ได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐ

ข้อเสนอแนะ : **การธนาคาร**

๑) หลักการของการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยคิดและช่วยทำเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบการเงินของรัฐบาลกรณีพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๕๕ ที่มีวงเงินจำนวน ๑.๑๔ ล้านล้านบาท เป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้สถาบันการเงินและประชาชนได้รับประโยชน์ที่เหมาะสมและเกิดผลดีโดยรวมต่อเศรษฐกิจ

๒) สมาคมธนาคารไทยในฐานะองค์กรวิชาชีพควรดำเนินการเกี่ยวกับจรรยาบรรณวิชาชีพให้เกิดเป็นรูปธรรม เพื่อนำผู้กระทำผิดและผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายให้ได้รับการลงโทษและรับผิดชอบตามผลการกระทำนั้นๆ

๓) ควรมีการตรวจสอบพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารของสถาบันการเงินกับหลักธรรมาภิบาล เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๓ จริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่ง มาตรา ๒๗๙ ได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐ

ข้อสังเกต : **ภาคอุตสาหกรรม**

๑) ปัญหานโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับภาคอุตสาหกรรม รัฐบาลควรที่จะกำหนดทิศทางให้ชัดเจนและวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศเกิดความเชื่อมั่นต่อการวางแผนการผลิตอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งนโยบายการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบและยั่งยืนควรต้องชี้แจงให้นักลงทุนจากต่างประเทศทราบว่าประเทศไทยมีเครื่องมือและแผนการอย่างไร ในการรองรับกับปัญหาอุทกภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ขณะนี้นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาไปเยือนประเทศพม่า เป็นการส่งสัญญาณที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ซึ่งมีนักลงทุนทั้งชาวไทยและต่างประเทศเริ่มคิดที่จะไปลงทุน

๒) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นของนักการเมืองและข้าราชการเป็นตัวสร้างปัญหาให้กับนักลงทุนที่ไม่มั่นใจในนโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐที่จะมาลงทุนในประเทศ เนื่องจากอาจจะต้องประสบปัญหานี้กับบริษัทของนักลงทุน ปัญหานี้จึงเป็นการทำลายความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างๆ

๓) ปัญหาเรื่องการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพจะส่งผลให้นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศไม่มีความเชื่อมั่นในการลงทุนหรือส่งผลต่อการย้ายฐานการผลิต

๔) ปัญหาระบบการศึกษาเป็นปัจจัยของทุกภาคส่วน ประเทศไทยไม่ประสบปัญหาเรื่องการตกงาน แต่หาคนงานที่มีฝีมือเฉพาะด้านไม่ได้ เนื่องคนไทยมีค่านิยมเมื่อเรียนจบแล้วจะต้องเป็นเจ้าคน นายคน จึงมีค่านิยมที่จะต้องเรียนให้จบปริญญาตรีแล้วต้องรับราชการ ซึ่งค่านิยมดังกล่าวทำให้มีนักเรียนเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีกันมากถึงร้อยละ ๗๐ ของนักเรียนไทย ทำให้ร้อยละของนักเรียนที่เข้าศึกษาต่อในสายอาชีพระดับ ปวช. มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับความต้องการของตลาดแรงงานแล้วยังไม่เพียงพอ กอปรกับรัฐบาลอาจไม่มีนโยบายส่งเสริมด้านพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมจึงทำให้ประเทศไทยขาดช่างฝีมือที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านไปอย่างน่าเสียดาย รัฐบาลควรที่จะทบทวนนโยบายด้านนี้อย่างจริงจังเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาในด้านต่างๆต่อไป

๕) มีงานวิจัยชี้ให้เห็นว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ไม่ส่งเสริมอุตสาหกรรมของคนไทยเท่าที่ควรและสร้างการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมในภาคอุตสาหกรรม

ข้อสังเกต : **สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย**

๑) ประเด็นมุมมองของความมั่นคงด้านเศรษฐกิจกับความมั่นคงของชาติความมั่นคงด้านเศรษฐกิจกับความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันโดยตรง กล่าวคือ เมื่อเศรษฐกิจไม่มั่นคงชาติ ก็จะไม่มีความมั่นคงด้วย มุมมองของภาคเอกชนได้มองไปที่อนาคต ๓๐ – ๔๐ ปีข้างหน้า เห็นว่าประเทศไทยยังมีโครงสร้างในการจัดการเศรษฐกิจ กฎหมาย กฎระเบียบที่อ่อนแอ ไม่มั่นคงและปรับตัวไม่ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

๒) ประเด็นวิกฤติด้านอาหารโลกสู่ความมั่นคงของชาติ คำว่า “ความมั่นคงทางอาหาร” หมายถึง การมีอาหารในปริมาณที่เพียงพอ สามารถเข้าถึงได้ มีคุณภาพ และมีความปลอดภัย ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยของอาหาร โดยในปัจจุบันกลุ่มผู้ส่งออกได้ยึดมาตรฐานของสหภาพยุโรป (EU) เป็นเกณฑ์มาตรฐาน ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องพัฒนาเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารให้เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและในระดับสากล

ข้อเสนอแนะ : **สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย**

๑) ประเทศไทยต้องพัฒนาเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารให้เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและในระดับสากล

๒) ควรมีความมั่นคงทางพลังงานควบคู่กับความมั่นคงทางอาหาร โดยควรกำหนดสัดส่วนนโยบายความมั่นคงด้านพลังงานว่าควรมีร้อยละเป็นเท่าไหร่ของนโยบายความมั่นคงด้านอื่นๆ ควรมีการสนับสนุนการปลูกพืชที่เป็นวัตถุดิบในการผลิตพลังงานทดแทน เช่น ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง หรืออ้อย เป็นต้น ซึ่งหากสามารถผลิตพืชเหล่านี้ได้ประมาณร้อยละ ๒๐ ของพลังงานที่นำเข้าทั้งหมดก็จะช่วยให้สถานการณ์ความมั่นคงทางพลังงานและความมั่นคงทางอาหารของประเทศดีขึ้นตามลำดับ

๓) สิ่งที่ประเทศไทยควรจัดลำดับความสำคัญเป็นพิเศษมี ๔ ประการคือ

(๑) มาตรฐานและความปลอดภัยด้านอาหาร

(๒) การลงทุนเพื่อทำการเกษตรเพื่อส่งออก

(๓) ความมั่นคงทางพลังงาน

(๔) การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว

๔) ผู้ผลิตรายใดสามารถใช้ทรัพยากรได้คุ้มค่ามากกว่าจะเป็นผู้ได้เปรียบทางธุรกิจ ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพในการผลิตของเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ภายใต้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เท่าเดิม

๕) ภายหลังการรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งจะมีการลดภาษี มีข้อกำหนดเกี่ยวกับถิ่นกำเนิดสินค้า และมีการกำหนดมาตรฐานสินค้าของแต่ละประเทศ ประเทศไทยจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมโดยการพัฒนาแรงงานให้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับค่าจ้างที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ

๖) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยได้มีโครงการพัฒนากลุ่มผู้ผลิตโดยการให้ความรู้และฝึกอบรมกลุ่มผู้ผลิตและเกษตรกรในพื้นที่ต่างๆ ให้มีความสามารถในการผลิต มีการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มาใช้ในการผลิต และสามารถนำทรัพยากรที่มีมาพัฒนาให้เป็นที่ต้องการและสามารถแข่งขันในตลาดเสรีได้

ข้อสังเกต : **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

๑) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ – ๗ เน้นการใช้แรงงานและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและแก้ปัญหาความยากจน

๒) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ – ๑๐ เน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาแบบบูรณาการและมุ่งสู่ความพอเพียง (Sufficiency) และ

๓) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เน้นเทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ รวมทั้งความสมดุลและยั่งยืนโดยมีเป้าหมายของการพัฒนาคือ ความสุขของประชาชน ซึ่งต้องคำนึงถึงความเสมอภาค การมีสิ่งแวดล้อมที่ดี และการมีความสามารถในการสร้างสรรค์ทั้งทางด้านเกษตร อุตสาหกรรมและเทคโนโลยี

ข้อเสนอแนะ : **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

๑) เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนฯ ผ่านกลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)

๒) กรรมาธิการวิสามัญฯ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า แนวทางในการขับเคลื่อนแผนฯ สศช. ควรจัดให้ส่วนราชการเข้ามารับทราบถึงแนวทางดังกล่าวร่วมกัน เพื่อนำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่ประสานสอดคล้องกันและเกิดผลตามเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรมในอนาคต

๓) องค์กรอิสระและองค์การมหาชนควรจะมีส่วนร่วมรับในการผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น และไม่ควรใช้เงินเป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ย้ายไปทำงานให้แก่องค์กร แต่อย่างไรก็ดี

แม้องค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากแรงผลักดันทางการเมืองแต่ก็เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งไม่สามารถจัดหารายได้จากการเรียกเก็บค่าบริการเท่ากับที่เอกชนเรียกเก็บได้ จึงจำเป็นต้องของบประมาณบางส่วนจากภาครัฐเพื่อดำเนินงาน ดังนั้นในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรในลักษณะดังกล่าว สงป. จึงควรพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับเป็นสำคัญ

๔) เนื่องจากในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของ สศช. จำกัดบทบาทของฝ่ายการเมืองในการมีส่วนร่วมจัดทำแผนฯ จึงอาจทำให้แผนฯ ไม่ได้รับความสนใจหรือไม่ได้รับการผลักดันจากฝ่ายการเมืองเท่าที่ควร

๕) ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่างๆ สงป. ควรจะจัดลำดับความสำคัญตามแผนปฏิบัติงานของแต่ละกระทรวง เพื่อให้งบประมาณถูกนำไปใช้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

๖) หน่วยงานของรัฐควรมียุทธศาสตร์ในการใช้จ่ายงบประมาณและปรับองค์กรให้เข้ากับยุทธศาสตร์นั้น เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

๗) สศช. มีบทบาทหน้าที่เป็นคลังสมองของประเทศ ซึ่งแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นก็ไม่ควรจะได้รับผลกระทบ แต่ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในภาวะเปลี่ยนผ่านฝ่ายการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศต่างก็มีนโยบาย ปรัชญา และแนวคิดเป็นของตนเองซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ นอกจากนี้รัฐบาลชุดปัจจุบันอาจจะมีความพยายาม ในการทำให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) เป็นองค์กรถาวรที่มีกฎหมายรองรับและมีหน้าที่ในการกำหนดอนาคตของประเทศ จึงอาจส่งผลกระทบต่อบทบาทของ สศช. ได้

๘) ส่วนราชการภายในประเทศทุกหน่วยงานควรนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาใช้ในการบริหารราชการ เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในวงราชการ อันจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนโดยรวม

๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๑๑ ของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเนื้อหาความชัดเจนของแผนจะเป็นนามธรรมขาดการระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ การแบ่งส่วนงานไม่ขาดจากกันต้องมองในภาพรวมจึงจะประเมินได้ว่าเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดการติดตามประเมินผลของแผนในระยะสั้นและระยะยาวและไม่มีผู้รับผิดชอบอย่างเป็นทางการ

๕ก-๔ สังคมจิตวิทยา

ข้อสังเกต / ข้อพิจารณา

ที่ผ่านมากระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีปัญหาและอุปสรรคในการทำงานซึ่งต้องเร่งดำเนินการปรับปรุง คือ การจัดทำระบบพื้นฐานทางสังคม (social map) เนื่องจากกระทรวงดำเนินการด้านนโยบาย แต่การกำหนดเป้าหมายลงไปในพื้นที่ยังไม่มีความชัดเจนและยังไม่ครอบคลุมอย่างทั่วถึง ประกอบกับการจัดทำสมุดปกขาวในช่วง ๒ – ๓ ปีที่ผ่านมา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้นำผลการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แต่ผลการศึกษาดังกล่าวอาจจะไม่มีผลในการนำไปสู่การปฏิบัติเท่ากับการทำสมุดปกขาวเพื่อเผยแพร่ นอกจากนี้ยังพบว่ามีประเด็นรายละเอียดของระดับกลุ่มต่างๆ ดังต่อไปนี้

ระดับครอบครัว

๑) ด้านสังคม ได้แก่ การเสริมสร้างสุขภาพของบุคคล การได้มีโอกาสที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น การขาดแคลนอาหาร สัมพันธภาพในครอบครัว การทำตามบทบาทหน้าที่ของคนในครอบครัว และการถูกละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

๒) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การมีงานทำที่แน่นอน การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่าย การมีปัญหาหนี้สิน และการมีเงินออมของบุคคล

๓) ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การประหยัดทรัพยากรและพลังงาน

ระดับชุมชน

๑) ด้านสังคม ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรม การเป็นสมาชิกของกลุ่ม ชุมชน หรือองค์กร การเกื้อกูลกันในสังคม ความเป็นอาสาสมัครหรือจิตสาธารณะโดยไม่หวังผลตอบแทน การปฏิบัติศาสนกิจตามบทบัญญัติของศาสนา และการร่วมแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือร่วมกำหนดนโยบายท้องถิ่นหรือชุมชนอย่างอิสระ

๒) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ แรงงานในชุมชนที่อพยพย้ายถิ่น

๓) ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและพลังงาน

ระดับประเทศ

๑) ด้านสังคม ได้แก่ ปัญหายาเสพติด และการค้ามนุษย์

๒) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

๓) ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ข้อเสนอแนะ

๑) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต้องมีการพิจารณาความเป็นไปได้ของการเป็นเจ้าภาพในการจัดทำยุทธศาสตร์และสมุดปกขาวด้านสังคม เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะและนำไปยึดถือเป็นแนวทางพัฒนาสังคมให้ไปสู่เป้าหมายที่เห็นตรงกัน โดยจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ระยะยาว ๑๐ - ๒๐ ปี เช่นเดียวกับนานาอารยะประเทศ เพื่อนำผลไปสู่หลักการปฏิบัติ ซึ่งจะต้องอาศัยการวิเคราะห์และกำหนดมาตรการทั้งศาสตร์และศิลป์ มีการบูรณาการกับทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยให้ฝ่ายการเมืองมองไปในทิศทางเดียวกัน และภาควิชาการต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำ (ข้อมูลหน้า ๒๐๓ Hard copy) นอกจากนี้ การวางแผนยุทธศาสตร์ ๕ ปี อาจจะยังไม่เพียงพอ เนื่องจากหลายประเทศได้มีการวางยุทธศาสตร์ด้านสังคม ๑๐-๒๐ ปี ดังนั้น กระทรวงพัฒนาสังคมฯ จึงควรเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ชาติด้านสังคมจิตวิทยาในระยะยาวต่อไป

๒) ประเทศไทยมีแผนและงานวิจัยเรื่องการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์เป็นจำนวนมาก แต่ขาดการบูรณาการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ จึงควรมีการนำแผนและงานวิจัยมาอธิบายการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงมากกว่าการลองปฏิบัติเพียงกลุ่มเล็ก หรือการกำหนดโครงการขึ้นมาเพื่อให้รางวัลหรือมุ่งเน้นการมีจำนวนของการเข้าร่วมโครงการมากกว่าการปฏิบัติและพัฒนาเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น กรณีชุมชนเข้มแข็งแต่ขาดความยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งควรได้รับการผลักดันไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมอย่างจริงจังด้วย และการยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องปลูกฝังให้ซึมซับเข้าในจิตใจคนไทยตั้งแต่เริ่มเรียนในชั้นอนุบาล กระทรวงการพัฒนาสังคมฯควรให้ความสำคัญและผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติต่อไป

๓) การศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันเน้นการแข่งขันในเรื่องความเป็นเลิศทางด้านวิชาการเป็นหลัก ทำให้เมื่อเด็กเติบโตเป็นผู้ใหญ่จึงเห็นแก่อำนาจและประโยชน์ส่วนตนซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของสังคม ขาดการเรียนการสอนในเรื่องของสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของปวงชนชาวไทยซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรหาวิธีการที่จะทำให้เด็กได้เรียนอย่างมีความสุข และควรกำหนดให้มีการเรียนการสอนรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นพื้นฐานและกฎหมายสูงสุดของประเทศในทุกระดับชั้น อีกทั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ จะต้องให้ความสำคัญในการจัดกิจกรรมเพื่อให้เยาวชนกับผู้ปกครองสามารถทำกิจกรรมร่วมกันได้ เพื่อสร้างความเข้าใจในครอบครัวอันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดครอบครัวเข้มแข็งที่พร้อมจะพัฒนาไปสู่ชุมชนเข้มแข็งและประเทศชาติที่เข้มแข็งต่อไป

๔) ความมั่นคงของมนุษย์เป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งการพัฒนาทุนทางมนุษย์จะต้องควบคู่กับการพัฒนาทุนทางสังคม การที่ทุนทั้งสองอย่างคลาดเคลื่อนกันจะนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคม กระทรวงการพัฒนาสังคมฯจึงต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทุนทางมนุษย์ให้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเอง มีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม และมีคุณธรรมจริยธรรมกำกับการกระทำของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันพบว่า พุทธศาสนาในประเทศไทยอ่อนแอลง พุทธมามกะ

ขาดการนำหลักศาสนาไปยึดถือในการดำรงชีวิต นอกจากนี้ยังพบว่า ประชาชนในปัจจุบันขาดความรักชาติ เนื่องจากสังคมไทยมีการปลูกฝังเรื่องความรักชาติน้อย ดังจะเห็นได้จากนักเรียนในหลักสูตรนักศึกษาวิชาทหาร (รด.) ส่วนใหญ่มาเรียนเพื่อต้องการที่จะได้รับการยกเว้นการเกณฑ์ทหาร หรือกรณีที่ทหารอากาศลาออกจากราชการเพื่อไปทำงานให้แก่สายการบินต่างประเทศ เป็นต้น

๕ก-๕ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ในประเด็นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะกรรมมาธิการฯ ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์โครงสร้างและการบริหารจัดสรรคลื่นความถี่ การกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และการจัดการควบคุมเนื้อหาของการสื่อสารผ่านทางเครือข่ายอินเตอร์เน็ตตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า

ข้อสังเกต / ข้อพิจารณา

๑) เครื่องมือสื่อสารในการส่งสัญญาณยังเป็นระบบศูนย์รวม ทำให้เกิดการรั่วไหลของข้อมูลด้านความมั่นคงจากระบบหนึ่งไปสู่อีกระบบหนึ่ง

๒) โครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ กระบวนการดำเนินงาน การบังคับใช้กฎหมาย ยังขาดการบูรณาการความมั่นคงด้านการสื่อสารซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ความมั่นคงของชาติมีทิศทางเดียวกัน

๓) ความเป็นอิสระจากการบริหาร การเมือง กลุ่มทุน กับความสอดคล้องของการเมืองไทย กสทช. มีแนวทางดำเนินการอย่างไร

๔) การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลมีรัฐธรรมนูญฯ เป็นผู้กำหนด การดำเนินการของ กสทช. มีพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ดำเนินการ การปฏิบัติการต่างๆ ก็ต้องสอดคล้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ รัฐบาลจะชักจูงให้ กสทช. ดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดคงไม่ได้ รวมทั้ง ระบบสื่อสารของรัฐจะทำให้เป็นระบบรวมศูนย์ก็ไม่ได้เช่นกัน

๕) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความล้าสมัยตามไม่ทันกับเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอยู่เสมอ

๖) กลุ่มผู้ชุมนุมทั้งในและต่างประเทศปัจจุบันใช้เครือข่ายสื่อสารสาธารณะ (Social Network) ในการรวบรวมคน หรือนัดหมายเพื่อมาทำกิจกรรมทางการเมือง บางครั้งถึงขั้นเกิดความรุนแรงซึ่งมีผลกระทบกับความมั่นคงของประเทศ

๗) ปัญหาอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์

๘) การสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะแสดงออกมาทางตัวเลขว่ามีการกระทำความผิดจากเครื่องใดแต่เป็นการยากสำหรับจะหาตัวผู้กระทำความผิด

๙) ประเทศไทยมีสายรับส่งสัญญาณข้อมูลหลัก (Backbone) ครอบคลุมทั่วประเทศ และมีความซ้ำซ้อนทำให้การลงทุนซ้ำซ้อนภาระค่าใช้จ่ายประชาชนเป็นผู้รับภาระคิดคำนวณเป็นร้อยละ ๖๕ ต่อปี ของรายได้ประชากร

๑๐) กระบวนการสืบสวนสอบสวนของตำรวจปฏิบัติตามกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีการตราขึ้นมาใช้บังคับนานมากแล้ว ไม่ทันต่อการต่อการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีและการกระทำความผิดทางอิเลคทรอนิกส์

<u>ข้อเสนอแนะ</u>

<u>ด้านกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางในการปฏิบัติต่างๆ</u>

๑) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม ยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร โดยเฉพาะในเรื่องโครงสร้างที่มีคณะกรรมการซ้อนกันอยู่และความหลากหลายของคณะกรรมการอาจจะทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานพอสมควร นอกจากนี้ ยังพบปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ เนื่องจาก สำนักงาน กสทช. เป็นหน่วยงานใหม่ แต่ใช้บุคลากรจาก กสช. เดิมซึ่งมีบุคลากรจำนวนน้อยจึงไม่เพียงพอในการควบคุมเนื้อหาสาระที่ผู้ประกอบกิจการนำเสนอประกอบกับในปัจจุบันการควบคุมเนื้อหาสาระดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องผลกระทบต่อสังคมมากกว่าผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ จึงควรมีมาตรการแก้ไขเรื่องนี้

๒) ปัจจุบันหน่วยทหารจะมีคลื่นความถี่ครอบครองเป็นจำนวนมาก แต่ก็ต้องคืนให้ กสทช. ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้ กสทช. พิจารณาจัดสรรใหม่ตามแผนแม่บท ซึ่งอาจไม่เท่ากับจำนวนที่มีอยู่เดิม อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้รับการจัดสรรจาก กสทช. แล้ว หน่วยงานทหารอาจใช้คลื่นความถี่ที่มีอยู่ในครอบครองสร้างสรรค์รายการที่มีเนื้อหาสาระเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติได้ ทั้งในเรื่องของการปกป้องรักษาสถาบันหลักของประเทศ การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความมั่นคงในมิติใหม่ รวมทั้งปลูกฝังให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบของคนในสังคม ซึ่งหน่วยทหารจะต้องมีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการสื่อสารอย่างต่อเนื่อง หรืออาจพิจารณาจ้างบริษัทเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเพื่อสร้างสรรค์รายการในลักษณะดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี ในการสร้างสรรค์รายการนั้น นอกจากจะต้องมีรูปแบบที่น่าสนใจแล้ว ยังต้องเป็นการสร้างสรรค์จากผู้ที่มีความรู้ถึงแก่นแท้ของเนื้อหาสาระที่ต้องการจะสื่อ มีวิธีการนำเสนออย่างมีกุศโลบาย มีความลึกซึ้ง ทำให้เห็นภาพอย่างแนบเนียน รวมทั้งมีความเป็นเหตุเป็นผลมากกว่าการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทั่วๆ ไป จึงจะสามารถเข้าถึงจิตใจของประชาชน อันจะส่งผลดีต่อความมั่นคงของชาติในระยะยาวได้

๓) การสื่อสารมวลชนมีวัตถุประสงค์หลายด้าน (Multiple objective) ที่ต้องมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เช่น ต้องการให้ประชาชนมีประสิทธิภาพในการแสดงความเห็นเรื่องท้องถิ่น

การใช้ประโยชน์ชาติ การแข่งขัน ความมั่นคงของรัฐ ดังนั้น เป้าประสงค์หลายด้านจึงมองมุมใดมุมหนึ่งไม่ได้ ต้องถ่วงดุลให้พอดี สื่อระดับชาติหรือระดับชุมชนถ้ากลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดสามารถยึดครองได้จะมีอำนาจต่อรองในเรื่องต่างๆ ดังนั้น สื่อจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของกลุ่มผู้มีอำนาจที่จะใช้หาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น กสทช. จึงควรตั้งกติกาให้รัดกุมเพื่อแก้ปัญหาการยึดครองโดยกลุ่มทุน

๔) แม้ว่าสื่อจะเป็นอาวุธที่สำคัญที่สุดในการสร้างความมั่นคงของชาติ แต่ไทยและกลุ่มประเทศอาเซียนกลับไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าวเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ยังต้องรับข่าวสารของประเทศเพื่อนบ้านผ่านทางสถานีโทรทัศน์ของชาติตะวันตก ดังนั้น ในสภาวะที่มีการเปิดเสรีอาเซียนเช่นนี้ ประชาชนทุกคนจึงเปรียบเสมือนผู้สื่อข่าวที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านช่องทางที่หลากหลายอยู่ตลอดเวลา ไทยจึงควรมียุทธศาสตร์ระดับชาติที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อสร้างช่องทางในการสื่อสารกับประเทศในภูมิภาคเดียวกันและประชาคมโลกเมื่อเกิดเหตุจำเป็น

๕) มีการใช้คลื่นความถี่เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นจำนวนมากในระดับประเทศ โดยเฉพาะการนำเสนอข่าวสารและชักจูงประชาชนผ่านทางวิทยุชุมชน นอกจากนี้ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละยุคสมัยต่างมีความพยายามที่จะมีสื่อในการประชาสัมพันธ์การทำงานของตนเองและโจมตีฝ่ายตรงข้าม ดังนั้น ไทยจึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ในระดับชาติเพื่อสร้างความ “เหนือกว่า” อันจะทำให้การสื่อสารมีเสถียรภาพ ไม่โอนเอียงไปตามกระแสทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ไม่ว่ารัฐบาลชุดใดจะเข้ามาบริหารประเทศ การสื่อสารของรัฐก็ต้องเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังต้องมีการออกแบบการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้บริโภคในโลกยุคปัจจุบันที่มีการเคลื่อนย้ายอยู่ตลอดเวลาด้วย

๖) ปัจจุบันเป็นยุคของ Media Political ฝ่ายการเมืองจะเห็นประโยชน์ของการสื่อสารมากที่สุด เนื่องจากถ้ากลุ่มการเมืองกลุ่มใดสามารถยึดครองได้จะมีโอกาสที่จะเป็นผู้ชี้นำมวลชนทางการเมืองได้เป็นอย่างดี ดังนั้น กสทช. ควรดำเนินการเพื่อให้ความเป็นเจ้าของวิทยุชุมชนหรือสื่อทั้งหลายมีการเฉลี่ยถ่วงดุลกันเองระหว่างรัฐ ธุรกิจและภาคประชาชน ถ้าให้สื่อถ่วงดุลกันเองจะเพียงแค่ให้สื่อควบคุมกันเอง ปล่อยให้การดำเนินการเป็นเชิงธุรกิจก็จะไม่เกิดผลดีกับผู้บริโภค ถ้ารัฐดำเนินการเองเสรีภาพจะไม่เกิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องระมัดระวัง ขณะเดียวกันถ้าประชาชนดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวจะตกเป็นเครื่องมือให้กับบางฝ่าย ดังนั้น จึงควรให้ทั้งสามฝ่ายดังกล่าวถ่วงดุลซึ่งกันและกัน จึงต้องนิยามคำว่า เจ้าของชุมชนคืออะไร โครงสร้างควรจะถ่วงดุลอย่างไร จัดระดับความนิยมของกลุ่มชุมชน กลุ่มระดับชาติเพื่อควบคุมได้อย่างแท้จริง

๗) ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมโดยเฉพาะความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

๘) รัฐบาลควรเข้าไปบริหารจัดการเองและดูแลเรื่อง “ความมั่นคงในระบบสารสนเทศ” (Cyber Security) ดังเช่นในประเทศออสเตรเลีย

๙) ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ เรื่องอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบต่อไป

๑๐) ควรใช้ศาลที่มีความชำนาญพิเศษ โดยมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษในการพิจารณาคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับอิเลคทรอนิกส์ ซึ่งอาจไม่เหมาะที่จะใช้ศาลที่พิจารณาคดีอาญาทั่วไป ประกอบกับการร่างกฎหมาย ควรให้ทนายความซึ่งถือว่าเป็นภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายด้วย เพื่อสะท้อนข้อมูลของภาคประชาชนได้อย่างถูกต้อง

๑๑) กสทช. เห็นว่าการบูรณาการความมั่นคงด้านการสื่อสารที่คาบเกี่ยวกันหลายหน่วยงานควรจะเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องร่วมกันพิจารณาเนื่องจากจะส่งผลถึงทุกภาคส่วน ดังนั้น ควรมีหน่วยงานที่สามารถชี้และหาวิธีป้องกันให้เห็นว่าความมั่นคงด้านการสื่อสารเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยทางรัฐบาลควรพิจารณาเพื่อให้มีหน่วยงานที่กำกับดูแลในด้านนี้โดยเฉพาะ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน และมีแผนการดำเนินงานอย่างเป็นเอกภาพ และปัญหานี้จะเกี่ยวข้องทั้งภาคเอกชน ประชาชน และภาคราชการด้วย

๑๒) ในกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้มีข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่า ถ้ามีการกระทำความผิดจากเครื่องคอมพิวเตอร์เครื่องใดให้สันนิษฐานว่า ผู้ครอบครองต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความผิดนั้นไม่ใช่เป็นการกระทำของผู้ครอบครอง

๑๓) การผลักดัน เรื่อง“Cyber Security” ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนก็จะเกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจาก กสทช. ได้มีการหารือและจะร่วมมือกับกระทรวงกลาโหมเรื่องเกี่ยวกับ“Cyber Security” ในเบื้องต้นไว้แล้ว

<u>ด้านการบูรณาการความร่วมมือ</u>

ในปัจจุบันการควบคุมสื่อยังมีช่องว่างอยู่พอสมควร โดยเฉพาะในเรื่องของการควบคุมเคเบิ้ลทีวี หรือการส่งข้อมูลผ่านทางอินเตอร์เน็ต ซึ่งสามารถควบคุมได้เฉพาะผู้ที่ประกอบกิจการในประเทศไทยเท่านั้น จึงไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบกิจการในต่างประเทศที่ส่งข้อมูลมายังประเทศไทย ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กสทช. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงวัฒนธรรม และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จึงควรประสานความร่วมมือกันเพื่อควบคุมการสื่อสารจากทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและสถาบันหลักของประเทศ

<u>ด้านการจัดการองค์ความรู้</u>

๑) ประเทศไทยยังขาดการนำเสนอข้อมูลในเชิงรุก ดังนั้น จึงควรมีการให้ความรู้แก่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเกี่ยวกับงานด้านความมั่นคงในมิติใหม่ ตลอดจนควรส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคงในทุกระดับ เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีความรู้ความเข้าใจ มีความสำนึกรับผิดชอบ และพร้อมเผชิญกับภัยความมั่นคงในมิติใหม่ที่อาจ

เกิดขึ้นในอนาคต อีกทั้ง ควรมีการพัฒนาเด็กและเยาวชน รวมทั้งบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT)

๒) สื่อมีส่วนสำคัญในการกำหนดความต้องการของประชาชน ทิศทางของสังคม และทิศทางของประเทศ ดังจะเห็นได้จากที่ผ่านมาสื่อมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเคลื่อนไหวทางการเมืองในทุกครั้ง สื่อจึงมีความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ซึ่งควรมีการศึกษาเพื่อหามาตรการในการควบคุมสื่อไม่ให้นำเสนอเนื้อหาสาระที่เป็นบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ

๓) การสื่อสารระหว่างภาครัฐ นักวิชาการ และภาคประชาสังคม พบว่า ประเทศไทยยังขาดศูนย์ข้อมูลสาธารณะที่น่าเชื่อถือและทันสมัย รวมถึงขาดการบูรณาการข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ให้เป็นในแนวทางเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถรายงานความจริงได้อย่างครบถ้วนและทันต่อเวลา ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติงานขององค์การสหประชาชาติที่จะเชิญสื่อเข้าร่วมรับฟังทุกครั้งตั้งแต่เริ่มต้นจนจบภารกิจอย่างโปร่งใส และสามารถใช้สื่อมวลชนกระจายข้อมูลไปสู่ประชาชนได้อย่างถูกต้องและกว้างขวาง

๔) การควบคุมดูแลการรักษาเสถียรภาพของระบบสื่อสารของผู้ประกอบการคงจะทำได้ยาก ดังนั้น ผู้ประกอบการเอกชนจึงควรลงทุนด้านการป้องกันระบบล่มสลายให้มากขึ้น เพื่อประโยชน์แก่ผู้ใช้โทรศัพท์ ซึ่งในต่างประเทศมีระเบียบบังคับผู้ประกอบการไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาจากผู้ที่คิดจะทำลายระบบซึ่งมีช่องทางหลายช่องทางที่จะสามารถทำลายข้อมูลได้

๕) การรวมศูนย์การใช้สัญญาณร่วมกันอาจเกิดปัญหาเรื่องการรบกวนสัญญาณ ระบบการล้วงความลับ หรือฝ่ายศัตรูอาจทำความเสียหายให้กับดาวเทียมของฝ่ายตรงข้าม ดังนั้น กองทัพไทยควรมีดาวเทียมเป็นของหน่วยเอง เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลและประเทศชาติต่อไป

๖) หากเกิดการรวมศูนย์เครือข่าย (back bone) ของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT) และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (TOT) นั้น ควรแบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างสองหน่วยงาน เพื่อยุติความขัดแย้งระหว่างสององค์กรนี้

๕ก-๖ สื่อมวลชน/นักวิชาการ/องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระ

๕ก-๖.๑ สื่อมวลชน

พิจารณาในประเด็นสื่อมวลชนกับการพัฒนาประชาธิปไตย ความเป็นอิสระของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญฯ การแทรกแซงสื่อมวลชน และระบบตรวจสอบที่มีผลต่อการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของชาติ

ข้อสังเกต / ข้อพิจารณา

๑) บทบาทของสื่อมวลชนในยุคโลกาภิวัตน์ มีขอบเขตการทำงานที่กว้างขึ้นตามเทคโนโลยี ทำให้การทำงานของสื่อมวลชนมีผลกระทบกับระบบงานความมั่นคงของรัฐมากขึ้น ทั้งทางบวก

และทางลบ ทั้งนี้ ในอดีตมีการแทรกแซงสื่อฯ โดยรัฐเท่านั้น แต่ในปัจจุบันกลุ่มทุนสามารถแย่งชิงมวลชนด้วยการใช้สื่อฯ เพื่อครอบงำความคิดของประชาชน

๒) สื่อมวลชนจำเป็นต้องดำเนินธุรกิจ จึงอาจมีปัญหาเมื่อนายทุนเข้ามาครอบงำสื่อมวลชนด้วยการใช้เงินทุนบีบบังคับสื่อให้ปฏิบัติตามที่กลุ่มทุนต้องการ ทำให้สื่อขาดความเป็นกลางในการเสนอข่าว

๓) สงครามข้อมูลข่าวสาร (Information warfare) ที่มีมากขึ้นตามขีดความสามารถของเทคโนโลยี ทำให้อาจมีการใช้สื่อมวลชนเพื่อประโยชน์ของการสร้างสถานการณ์ โดยกลุ่มบุคคลบางกลุ่มสามารถใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือทำให้เกิดความไม่มั่นคงได้ ดังนั้น สื่อมวลชนและรัฐจึงต้องร่วมมือกันหามาตรการที่จะป้องกันไม่ให้กลุ่มผู้ไม่ประสงค์ดี นำสื่อฯ ไปใช้เป็นเครื่องมือในการบิดเบือนข้อมูลที่ประชาชนสามารถรับรู้ได้ ซึ่งจะมีผลต่อความมั่นคงของรัฐ

๔) งานข่าวกรองของรัฐเป็นสิ่งสำคัญในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องกับประชาชน และใช้ในการวางแผนงานด้านความมั่นคงทั้งเชิงรุกและเชิงลับ

๕) จากที่กล่าวมาแล้วว่าโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดดส่งผลให้ช่องทางการสื่อสารมีเพิ่มขึ้นหลากหลายช่องทาง โดยช่องทางที่สร้างกระแสสังคมและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงได้อย่างมากในปัจจุบันคือ การเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารทาง Internet โดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทำให้คนเกือบทุกคนสามารถเป็นสื่อมวลชนได้เอง และส่งผลสำคัญให้รัฐไม่สามารถควบคุมสื่อได้อีกต่อไป

๖) การควบคุมสื่อมวลชนหลักจึงควรเป็นหน้าที่ของสื่อมวลชนด้วยกันเองซึ่งเป็นแนวคิดจากรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้สื่อมวลชนกำกับดูแลและควบคุมกันเอง ส่วนการดำเนินการในแง่ความมั่นคงต่อการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์เชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารทาง Internet ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในหลายรูปแบบนั้น จำเป็นจะต้องดำเนินการเชิงรุกด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักป้องกันตนเอง มีศีลธรรม โดยให้เยาวชนศึกษาธรรมะ ปฏิบัติธรรม จะได้มีภูมิคุ้มกัน และจะสามารถเข้าใจว่าสิ่งไม่ดีมีอะไรบ้างและคิดเองได้

๗) ควรส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเชิงรุกทางข่าวสารที่จะทำให้ประชาชนเกิดปัญญาคิดเองได้ เช่น ทำให้ชุมชนมีวิทยุชุมชนขึ้นมาเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลปัญหาของพื้นที่ และมีการจัดระบบฐานข้อมูลของชุมชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นการป้องกันภัยต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงของชาติ

๕ก-๖.๒ นักวิชาการ

พิจารณาในประเด็นมุมมองของการปรับโครงสร้างระบบงานด้านความมั่นคง

ข้อสังเกต / ข้อพิจารณา

๑) ระบบงานความมั่นคงของรัฐในปัจจุบันได้เปลี่ยนรูปแบบจากการใช้กำลังทางการทหารเพียงอย่างเดียวมาเป็นความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

พลังงาน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องของมหาชนมากขึ้น เมื่อบริบทความมั่นคงของรัฐเปลี่ยน รัฐบาลได้พยายามปรับเปลี่ยนนโยบายและยุทธศาสตร์ในหลายเรื่องเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยสิ่งแรก ที่มีการปรับเปลี่ยนคือ กฎหมาย แต่ยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร โดยเฉพาะกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสังคม อาทิ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยปัจจุบันประเทศไทยยังมีการใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงทับซ้อนกันในบางพื้นที่ ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งโดยไม่ตั้งใจและโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ดังนั้น การใช้กฎหมายความมั่นคงที่กระทบสิทธิของประชาชน จึงควรใช้เฉพาะสถานการณ์ที่จำเป็นและใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้ ยังควรมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ในสถานการณ์ที่มีความรุนแรงในระดับใดสามารถใช้มาตรการใดได้บ้าง

๒) พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องกองทัพให้ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง จึงมีความห่วงกังวลจากหลายฝ่ายว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะขัดกับหลักการควบคุมโดยพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง (Civilian Control) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามามีบทบาทในกองทัพได้ทุกกรณี ยกเว้น นโยบายการทหาร นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร นโยบายการปกครองและการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหม การพิจารณางบประมาณการทหารและการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร และเรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม ที่จะต้องเป็นไปตามมติกลาโหม นอกจากนี้นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการออกจากตำแหน่งได้ทุกตำแหน่ง แต่จะสามารถแต่งตั้งได้เพียงตำแหน่งปลัดกระทรวงเท่านั้น และไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งตำแหน่งนายทหารให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ จึงทำให้กระทรวงกลาโหมและฝ่ายพลเรือนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างประนีประนอม อย่างไรก็ดี การเข้ามามีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำของฝ่ายการเมืองหากเป็นไปโดยยึดผลประโยชน์ของชาติหรือเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก ข้าราชการประจำจะสามารถเข้าใจเหตุผลความจำเป็นและยอมรับในผลจากการแต่งตั้งโยกย้ายได้

๓) ฝ่ายความมั่นคงจะต้องตระหนักและเห็นความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ประชาชนมั่นใจ โดยกองทัพควรกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และขอบเขตกับการเมืองอย่างเหมาะสม รวมทั้งควรจะหาวิธีการที่จะทำให้หน่วยตรวจสอบสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ เพื่อสามารถตอบโจทย์ของประชาชนได้ ทั้งนี้โครงสร้างการบริหารกระทรวงกลาโหมทั้งหมดเป็นอำนาจของ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ดังนั้น ในการกำหนดบุคคลเพื่อมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว รัฐบาลจึงต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความเข้าใจในระบบงานความมั่นคงและสามารถใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดได้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการทหารหรืออดีตข้าราชการในกระทรวงกลาโหมเท่านั้น รัฐบาลอาจจะพิจารณาพลเรือนที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบงานความมั่นคงก็ได้ อันจะเป็นการสอดคล้องกับหลักการควบคุมโดยพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งกองทัพมีความพร้อมที่จะยอมรับได้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ที่ให้นักวิชาการเข้าไปศึกษาหน่วยงานด้านความมั่นคงของประเทศไทยทั้งหน่วยทหารและตำรวจ ได้ผลสรุปเบื้องต้นว่า ประเทศไทยยังขาดเวทีในการพูดคุยในเรื่องธรรมาภิบาลในความมั่นคง ซึ่งหากจะทำให้ประเด็นความมั่นคงเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องต้องกันของคนในสังคมแล้ว ควรจัดให้มีเวทีสำหรับเรื่องดังกล่าวทั้งเวทีสำหรับผู้เชี่ยวชาญและเวทีสำหรับบุคคลทั่วไป

<u>ข้อเสนอแนะ</u>

๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทั้ง ๓ ฉบับ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ในประเทศไทยโดยเฉพาะบริเวณเขตแนวชายแดนของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องเลือกใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่และสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ควรตระหนักถึงประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนเป็นสำคัญ เนื่องจากต่างประเทศได้ให้ความสนใจในประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ภาครัฐควรจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้มากที่สุด โดยควรมีการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกันให้แก่คนในพื้นที่ผ่านคนกลางซึ่งอาจจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการพูดคุยสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจกันอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม จึงจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

๒) เมื่อมีพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ พลเรือนต้องดำเนินการตามหน่วยทหารใน ๓ เรื่อง คือ การยุทธ การระงับปราบปราม และการรักษาความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวในแต่ละครั้งเมื่อสถานการณ์คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นต้องมีการประกาศยกเลิกโดยต้องขอให้มีพระบรมราชโองการประกาศยกเลิก มิเช่นนั้นจะส่งผลให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันของพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ในหลายพื้นที่ ซึ่งเป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารทับซ้อนกัน ไม่เป็นเอกภาพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น จึงควรมีการขอให้มีพระบรมราชโองการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ ในทุกพื้นที่ ยกเว้นพื้นที่ที่ยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ต่อไป เพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของกฎหมายดังกล่าว

๓) ในเรื่องของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการกระทรวงกลาโหมนั้น ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหมกำหนดให้กระทรวงกลาโหมนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการในทุกกรณี สำหรับการสร้างธรรมาภิบาลในกองทัพนั้นจะมีการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในทุกรายการซึ่งรวมถึงงบประมาณที่เป็นงบลับ มีการ

จัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ตามหลักเกณฑ์และระเบียบเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น โดยจะต้องขอความเห็นจากสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรีก่อนการจัดซื้อจัดจ้างทุกครั้ง กรณีที่การจัดซื้อจัดจ้างไม่โปร่งใสก็สามารถร้องเรียนตามกระบวนการยุติธรรมได้ กล่าวโดยสรุป คือ กองทัพได้ยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการมาโดยตลอด มีการตรวจสอบจากทั้งหน่วยตรวจสอบภายในและจากคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน (คตป.) ซึ่งเป็นหน่วยตรวจสอบภายนอกที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมถึงมีการส่งเรื่องให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมมีความโปร่งใสและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลสากล นอกจากนี้ ประชาชนโดยทั่วไปยังสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้อีกด้วย

๔) ในอนาคตอาจจะเปิดโอกาสให้พลเรือนเข้ามาเป็นองค์ประกอบของสภากลาโหมเพิ่มขึ้น แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า หลัก Civilian Control ต้องมี Democratic กำกับด้วย กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบด้วย จึงจะทำให้เกิดประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้พลเรือนเข้ามามีบทบาทในสภากลาโหมมากขึ้น แต่ปัญหาที่สำคัญของสังคมไทยคือวัฒนธรรมของการอุปถัมภ์ค้ำชูกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงควรหาแนวทางในการแก้ไขวัฒนธรรมดังกล่าว

๕) การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทบต่อทุกภาคส่วน กฎระเบียบหรือกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญจะบังคับใช้ไม่ได้ ดังนั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งควรจะประกอบด้วยตัวแทนจากทุกภาคของสังคมเพื่อเข้ามาปกป้องผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของภาคส่วนต่างๆ อย่างไรก็ดี ประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องหาคุณค่าของความเป็นชาติ หลักการและค่านิยมหลักของประเทศ เพื่อใช้เป็นหลักในการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ภาคประชาสังคมมีส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้ภาคส่วนต่างๆ ตระหนักและเห็นความสำคัญของการกำหนดค่านิยมหลักของประเทศ รวมทั้งควรมีการตระหนักและให้ความสำคัญกับประเด็นการเมืองที่เหมาะสมดีงามกับความมั่นคง นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาในบริบทเชิงลึกเกี่ยวกับการแก้ไขในระดับเจตคติของคนในสังคม โดยเฉพาะในเรื่องของการยอมรับประโยชน์ของประชาชน

๖) รัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ แต่สังคมไทยบางส่วนยังมองว่ารัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมือง จึงมีการยกเลิกและขอแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง อันทำให้ทิศทางและยุทธศาสตร์ของประเทศถูกเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากรัฐสภามีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญอันจะมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันทั้งฉบับควรจะมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ผ่านการเห็นชอบของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริงก่อน และควรมีการให้

ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและตระหนักถึงสิทธิของตนเอง

๕ก-๖.๓ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระ

พิจารณาประเด็นปัญหาด้านสังคมจิตวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ข้อสังเกต / ข้อพิจารณา

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐ การกระทำส่วนใหญ่จะเกิดปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่ให้ความสำคัญและยังไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน สำหรับ กรณีการกระทำละเมิดระหว่างประชาชนกับประชาชน ตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญฯ เช่น การชุมนุม โดยทุกคนจะอ้างเสรีภาพการชุมนุม แต่สิทธิบุคคลต้องไม่ไปกระทำการละเมิดต่อสาธารณะ และหลักคือชุมนุมได้โดยปราศจากอาวุธ จากการศึกษากรณีของต่างประเทศพบว่าแม้ได้บัญญัติเรื่องการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญฯ แล้ว แต่ก็ยังคงต้องมีพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับการชุมนุมไว้รองรับต่างหาก ที่ชัดเจนคือกฎหมายของประเทศเยอรมันที่การชุมนุมจะต้องมีเงื่อนไขการชุมนุมด้วย ส่วนของประเทศไทยกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะยังไม่ผ่านรัฐสภา เนื่องจากกำหนดว่าการชุมนุมต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ถ้าไม่อนุญาตก็ชุมนุมไม่ได้ สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับสิทธิอันพึงมี และในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาก็ไม่มีการแก้ไขประเด็นนี้เช่นกัน

ข้อเสนอแนะ

๑) สำหรับประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ สามารถเข้าไปตรวจสอบการละเมิดนั้นได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้อง

๒) สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๙ ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ แต่ในข้อเท็จจริงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเหมือนว่าเป็นผู้กระทำความผิดทั้งที่กระบวนการพิสูจน์ความผิดยังไม่เสร็จสิ้น โดยไม่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษย์ชนถือว่าผิดหลักการเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามคดีอาญาบางคดีอยู่ในกระบวนการพิจารณามาประมาณ ๒๐ ปี แล้วยังไม่มีคำตัดสิน เป็นวิธีการดำเนินคดีอาญาของศาลโดยมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ปัญหาดังกล่าวต้องมีการแก้กฎหมายในหลายๆ ฉบับเพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการตัดสินคดีโดยเร็ว แต่ยังไม่มีฝ่ายใดดำเนินการขอเสนอแก้ไข เนื่องจากกระบวนพิจารณาอยู่ในอำนาจของศาลที่ไม่อาจก้าวล่วงได้

๓) สำหรับการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงที่มีการบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีหลายฝ่ายเห็นว่ามีความทับซ้อนกัน พบว่าประชาชนมีความวิตกกังวลกับเหตุการณ์ความไม่สงบรวมทั้งผู้ที่เดินทางไปในพื้นที่เห็นว่ากฎหมายพิเศษ ๓ ฉบับนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ใน

พื้นที่ต่อไป เนื่องจากเป็นพื้นที่ไม่ปกติซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีหลักเกณฑ์ ผ่อนปรนในการบังคับใช้กับผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดหรือผู้กระทำความผิดตามความหนักเบาของสถานการณ์ลดหลั่นกันไป อีกทั้ง เพื่อให้มีการบูรณาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าทหาร ตำรวจ พลเรือนให้มีความสอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ต่อไป

๕ข. ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ / การก่อการร้าย

๕ข-๑ ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อสังเกต / ข้อพิจารณา

๑) การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของแต่ละหน่วยงานยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการและบุคลากรของแต่ละหน่วยงานไม่มีเครือข่ายแก้ไขปัญหาร่วมกัน

๒) ภัยคุกคามของประเทศไทยเกิดจากคนในชาติมองประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม จนกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

๓) สาเหตุหลักของความขัดแย้งของคนในสังคมยังไม่ได้รับการแก้ไข ความรุนแรงจึงเกิดขึ้นได้ตลอด

๔) ประเทศไทยอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านที่มีการนำแนวคิดแบบทุนนิยมเต็มรูปแบบเข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพราะเป็นเรื่องที่เสี่ยงจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในระยะยาว

๕) การดำเนินงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติยังมีความล่าช้า ทำให้หน่วยปฏิบัติต้องออกแบบแผนปฏิบัติก่อนที่แผนแม่บทจะแล้วเสร็จ ดังนั้น แผนปฏิบัติและแผนแม่บทจึงไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในหลายประเด็น ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

๖) กระบวนการยุติธรรมมีความล่าช้าจะเกิดปรากฏการณ์ที่เสมือนว่าไม่ได้รับความยุติธรรม (Justice delay, justice deny) และประชาชนเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเสมอภาค

๗) ปัญหาความรุนแรงในพื้นที่อาจเกิดจากการถ่ายทอดความคิดจากรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่งโดยการใช้ศาสนาเป็นพลังขับเคลื่อนและอาจมีสาเหตุมาจากภาครัฐแก้ไขปัญหาไม่มีความต่อเนื่องร่วมด้วย

๘) กระทรวงศึกษาธิการมีความผิดพลาดในเชิงนโยบายที่ยกเลิกครู สช. ออกจากโรงเรียนเอกชนซึ่งเป็นระบบที่สร้างความเข้มแข็งด้านการศึกษาของรัฐ และเป็นความต้องการของโรงเรียน

ข้อเสนอแนะ

๑) ปัญหาการบริหารงานและการบริหารความคิดในพื้นที่ขาดเอกภาพควรมีฝ่ายการเมืองที่กำกับดูแลนโยบายการบริหารงานในพื้นที่ โดยมีการบูรณาการการบริหารงานระหว่าง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้เป็นเอกภาพและกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ร่วมกันเพื่อจัดทำแผนการดำเนินงาน

๒) การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีธรรมาภิบาลและมีการสร้างค่านิยมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลาในการปรับเปลี่ยนทัศนคติและต้องมีตัวชี้วัดความสำเร็จในทุกมิติ และที่สำคัญหน่วยงานต้องมีศักยภาพ มีความสามารถมีความรู้ เมื่อนำมาปรับใช้แล้วต้องมีความสอดคล้องกับหน่วยงานในพื้นที่และอัตลักษณ์ วิถีชีวิตวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และมีความอดทนต่อการบริหารงานภายใต้ข้อจำกัดของอุปสรรคในด้านภาษา

๓) หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรนำเรื่องธรรมาภิบาลมาใช้ให้เกิดเป็นรูปธรรม เนื่องจากเป็นหลักการที่ดีซึ่งเคยใช้แล้วได้ผลและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งในสภาวการณ์ปกติและไม่ปกติ

๔) เจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงควรลดการสร้างเงื่อนไขที่จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่เป็นธรรมและเลือกปฏิบัติกับประชาชน อีกทั้งควรปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนร่วมมือกับกลุ่มขบวนการ

๕) ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนการแก้ไขปัญหาจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดแล้วนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะเรื่องการศึกษา เศรษฐกิจ ภาษา วัฒนธรรม และโครงการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ควรทำเป็นวาระแห่งชาติและให้อยู่ในความสนใจของประชาชนทั้งประเทศ และนายกรัฐมนตรีควรเป็นผู้กำกับดูแลด้วยตนเอง

๖) ควรมีการพิจารณาการต่ออายุพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินพ.ศ. ๒๕๔๘ อย่างรอบคอบ

๗) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ยังมีความจำเป็นกับพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากจะมีการยกเลิกต้องมีตัวชี้วัดว่าพื้นที่นั้นๆ ไม่มีความรุนแรงแล้ว

๘) กองทัพต้องมีการจัดระบบการทำงานให้มีความรัดกุมสอดคล้องกับสถานการณ์

๙) การให้ข่าวของทางราชการเกี่ยวกับความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สู่สาธารณะต้องกำหนดตัวบุคคลและหัวข้อที่จะเสนอให้ชัดเจน รัดกุม และระมัดระวังเพื่อที่ฝ่ายขบวนการจะได้ไม่นำไปเป็นประเด็นโจมตีหรือเปิดเป็นประเด็นใหม่

๑๐) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่จะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอาจจะมีปัญหาตามมาทั้งด้านสังคม การเมืองเศรษฐกิจ และอาชญากรรมข้ามชาติ ทั้งนี้ หากไม่มีมาตรการที่ดีโดยเฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้จะได้รับผลกระทบตามมา

๑๑) ควรมีการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของรัฐให้องค์กรระหว่างประเทศได้ทราบข้อมูลที่ถูกต้องทุกระยะ

๕ข-๒ การก่อการร้าย

ข้อสังเกต

๑) สำหรับการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ปัญหาหลักไม่ได้อยู่ที่การแบ่งแยกดินแดน แต่อยู่ที่ความแตกต่างทางอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ดังกล่าว

๒) สำนักข่าวกรองแห่งชาติยังมีอุปสรรคในเรื่องที่จะต้องปฏิบัติภารกิจตามที่รัฐบาลมอบหมาย แต่ยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนรองรับการปฏิบัติภารกิจเหล่านั้น จึงทำให้ข้อมูลบางส่วนได้มาโดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องและไม่สามารถรับฟังเป็นพยานในชั้นศาลได้

๓) กองบัญชาการตำรวจสันติบาลรับผิดชอบเรื่องการก่อการร้ายมาตั้งแต่เริ่มต้น มีข้อมูลเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นจำนวนมาก แต่กลับไม่มีสิทธิในการเข้าจับกุมหรือรับฟังการสืบสวนสอบสวนผู้ต้องหาในคดีการก่อการร้าย

ข้อพิจารณา

๑) ปัจจุบันสถานการณ์การก่อการร้ายในประเทศไทยยังคงดำรงอยู่และอาจมีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีความขัดแย้งในหลายส่วนทั่วโลกจึงส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับกลุ่มก่อการร้าย ปัญหารัฐอิสราเอลและประเทศในกลุ่มอาหรับ หรือกรณีความขัดแย้งระหว่างชาวพุทธกับมุสลิมในรัฐยะไข่ของพม่า เป็นต้น

๒) การหาข่าวกรองส่วนใหญ่กองบัญชาการตำรวจสันติบาลสามารถหาข้อมูลได้ แต่ไม่สามารถตรวจสอบรายละเอียดในเชิงลึกได้เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากเอกชนหรือหน่วยงานอื่นที่เป็นเจ้าของสัญญาณโทรคมนาคม จึงต้องอาศัยข้อมูลจากต่างประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะข้อมูลจาก CIA ของสหรัฐอเมริกา ทำให้มีโอกาสที่จะถูกชักจูงไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งหรือถูกมองว่าอยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ อันจะทำให้ประเทศมีคู่ขัดแย้งเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น

๓) สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับการก่อการร้ายในปัจจุบันมีการแบ่งเป็นหน่วยย่อยจริง สามารถฟอกเงินและปลอมแปลงเอกสารในประเทศไทยได้โดยง่ายเนื่องจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่เข้มแข็งเพียงพอ

ข้อเสนอแนะ

๑) การให้ความสำคัญต่อประเด็นความมั่นคงของหัวหน้ารัฐบาลโดยการเข้าร่วมประชุมกับสภาความมั่นคงแห่งชาติในฐานะประธานเป็นประเด็นหนึ่งที่รัฐบาลควรตระหนัก แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเข้ามากำกับดูแลแทนก็ตาม

๒) การวางนโยบายด้านการต่างประเทศจะต้องมีความรอบคอบ แยบยล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการกำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี และ

การวางจุดยืนทางการทูตต่อสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งพยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

๓) เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ยังไม่ได้ข้อยุติว่าเป็นการก่อการร้ายสากลหรือไม่ ฝ่ายการเมืองและหน่วยงานด้านความมั่นคงทุกหน่วยควรหารือร่วมกัน โดยให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางในการจัดการหารือเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและปรับข้อเท็จจริงให้ตรงกันก่อนจะมีข้อสรุปและนำเสนอข้อสรุปนั้นสู่สังคมผ่านทางสื่อมวลชน อันจะเป็นผลดีในแง่ของการลดความสับสนและสร้างความรู้สึกมั่นใจในความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในประเทศ นอกจากนี้ การดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยต้องมีความโปร่งใสเพื่อไม่ให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

๔) รัฐบาลควรกำหนดมาตรการในการเข้าออกประเทศของชาวต่างชาติให้รัดกุมเข้มงวดยิ่งขึ้น โดยคำนึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในประเทศเป็นสำคัญ แม้ว่ามาตรการดังกล่าวอาจจะกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจในเรื่องของการท่องเที่ยว

๕) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ต้องประสานการทำงานกันอย่างต่อเนื่องในระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ ความไว้เนื้อเชื่อใจกันระหว่าง ๒ องค์กร จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่องานด้านความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น จึงควรมีเวทีที่ไม่เป็นทางการสำหรับผู้บริหารของทั้ง ๒ องค์กรเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

๖) หน่วยงานหรือองค์กรที่มีลักษณะเป็นคลังสมอง (think tank) และการเข้าถึงข้อมูล (assessment) เป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญในการดำเนินงานของสำนักข่าวกรองแห่งชาติและสภาความมั่นคงแห่งชาติในการวิเคราะห์สถานการณ์ภัยความมั่นคงในอนาคตและการจัดทำนโยบายความมั่นคงของชาติ

๗) การจัดการกับปัญหาการก่อการร้ายของประเทศไทยเน้นที่การป้องกันและป้องปรามในเชิงรับมากกว่าการต่อต้านในเชิงรุกเพื่อป้องกันการสร้างความขัดแย้งกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยไม่จำเป็น อย่างไรก็ดี ในการกำหนดยุทธศาสตร์จำเป็นต้องพิจารณาถึงกลไกที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติด้วย โดยที่ผ่านมาประเทศไทยจะใช้กองกำลังทหารในการดำเนินการซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศที่ใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีความรู้ความชำนาญในการสืบสวนสอบสวนมากกว่าทหารเป็นหน่วยหลักในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย

๘) ในระยะหลังมีลักษณะแบ่งออกเป็นหน่วยย่อยๆ ที่มีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยมีการปลูกฝังอุดมการณ์และความเชื่อผ่านทาง Global network ซึ่งสามารถป้องกันได้ยากกว่ากลุ่มก่อการร้ายในอดีต ดังนั้น วิธีการป้องกันที่ดีที่สุดก็คือ การป้อนข้อมูลที่ถูกต้องในช่องทาง Global network ซึ่งเป็นวิธีการที่ต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควรกว่าจะประสบผลสำเร็จ

๙) ให้ทำอะไรภายใต้กรอบของ ASEAN หรือ UN จะไม่เป็นการสร้างศัตรู

๑๐) "รับทางยุทธศาสตร์ รุกทางยุทธวิธี" โดยประเทศไทยอาจมีการแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายให้มีการบังคับใช้ที่เข้มแข็งขึ้นได้ เมื่อสถานการณ์รุนแรงมากขึ้น

๑๑) สำหรับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศไทยยังคงเป็นเพียงนโยบายและส่วนใหญ่จะเป็นการเอื้อต่อการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปยังประเทศอื่นมากกว่าการให้ประเทศอื่นส่งผู้ร้ายข้ามแดนมาให้ ประกอบกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีรายละเอียดค่อนข้างมาก จึงจำเป็นต้องมีการทำข้อตกลงระหว่างประเทศให้ชัดเจน ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดควรเป็นเจ้าภาพหลักในการเจรจาให้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

๑๒) ในการเตรียมความพร้อมเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายภายหลังการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน สำนักข่าวกรองแห่งชาติควรเป็นหน่วยงานหลักในการริเริ่มให้มีการนำระบบฐานข้อมูลมาใช้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสร้างความร่วมมือด้านการต่อต้านก่อการร้ายทั้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศอื่นๆ ของประชาคมอาเซียน นอกจากนี้ ในการทำงานของหน่วยงานภายในประเทศยังขาดการบูรณาการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างยึดกฎหมายหรือหลักปฏิบัติที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาเพื่อทบทวนบทบาทของแต่ละหน่วยให้เหมาะสม เพื่อให้สามารถทำงานอย่างประสานสอดคล้องและเป็นในไปทิศทางเดียวกันได้

๕ค. ด้านสาธารณภัยขนาดใหญ่

<u>๕ค-๑ นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ</u>

ในปีพ.ศ. ๒๕๑๗ – ๒๕๓๕ ในส่วนงานการเตรียมพร้อมประเทศไทยประสบปัญหาเรื่องชายแดนและการจัดสรรทรัพยากร รัฐบาลจึงมีการกำหนดแผนการเตรียมพร้อมโดยเน้นการระดมทรัพยากรเพื่อรองรับผลกระทบจากชายแดน

พ.ศ. ๒๕๓๕ เริ่มมีการขยายแผนการเตรียมพร้อมให้รวมถึงการป้องกันภัยพลเรือน

พ.ศ. ๒๕๔๘ – ปัจจุบันสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้ปรับแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติให้เป็นนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ โดยแบ่งภัยคุกคามออกเป็น ๓ มิติ คือ ภัยสาธารณะ ภัยการสู้รบ ภัยการก่อการร้าย ซึ่งในการบริการวิกฤตการณ์ในทุกครั้งที่ผ่านมาไม่ว่าในประเทศใดย่อมมีข้อจำกัดมากมาย ดังนั้น สมช. จึงได้มีการฝึกซ้อมการเตรียมพร้อมภายใต้แผนการเตรียมพร้อมแห่งชาติมาโดยตลอด โดยในการฝึกที่ผ่านมา (C-MEX 11) เป็นการฝึกโดยอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะใช้ในการเผชิญกับวิกฤติ โดยมีแผนการเตรียมความพร้อมแห่งชาติเป็นกรอบแนวคิด และทิศทางให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่างราบรื่น นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำแผนฟื้นฟู ซึ่งนำไปสู่การจัดทำแผนรองรับสาธารณภัย ๑๗ ด้าน โดยในแต่ละด้านจะถูกมอบหมายให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามแผน

ข้อสังเกต / ข้อพิจารณา

๑) นโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติ กรณีศึกษา มหาอุทกภัย ๒๕๕๔ เป็นเรื่องของความตื่นตัวของสายงานความมั่นคงเนื่องจากประเทศไทยอาจเกิดวิกฤติต่างๆ ขึ้นมาได้ เช่น ถ้าเกิดวิกฤตด้านการทหารกระทรวงกลาโหมจะเป็นเจ้าภาพหลัก ถ้าเกิดวิกฤตภัยด้านพลเรือน ฝ่ายพลเรือนจะต้องเข้ามาดำเนินการ เป็นต้น ทั้งนี้ ทรัพยากรอาจมีอยู่อย่างจำกัด จึงมีการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรไว้รองรับวิกฤต มีการเตรียมพร้อมอพยพประชาชน แต่ในปัจจุบันที่เกิดอุทกภัยขึ้นแล้ว แผนเตรียมพร้อมไม่ถูกนำมาใช้อาจเกิดจากการที่ประเทศไทยไม่มีปัญหาภัยพิบัติมาเป็นเวลานาน ทำให้ไม่มีการเตรียมพร้อมฝึกซ้อม และแม้มีภัยแล้วแต่ไม่เห็นถึงความสำคัญของแผน ทำให้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นมาการดำเนินการของภาครัฐไม่เป็นไปตามแผนที่เขียนไว้ แต่จะดำเนินการแบบเฉพาะหน้า ไม่เป็นระบบ

๒) สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานเชิงนโยบายไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อการขับเคลื่อนแผนต่างๆ โดยตรง เห็นว่าหน่วยงานทราบถึงปัญหาภัยพิบัติเป็นอย่างดีและเห็นว่าการเตรียมพร้อมเป็นหัวใจของการทำงาน เช่น กองทัพบก เมื่อยามไม่มีศึกสงครามก็จะทำการฝึกซ้อมเตรียมพร้อมไว้ แต่หน่วยงานของฝ่ายพลเรือนจะไม่มีการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมพร้อม สำหรับการเตรียมพร้อมจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วย อีกทั้งต้องมีการบูรณาการเป็นอย่างดีปัญหาจะได้ไม่เกิดขึ้น ปัญหาอุทกภัยในปัจจุบันเห็นว่ากระทรวงสาธารณสุขมีแผนการดำเนินการอย่างเป็นระบบพอสมควร วิกฤตการณ์น้ำท่วมในปัจจุบันเข้านิยามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว ซึ่งเป็นภัยพิบัติในลักษณะที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศเหมือนเป็นการทำสงครามแต่เป็นสงครามด้านอุทกภัย

๓) กรณีมหาอุทกภัย ๒๕๕๔ นี้ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีนโยบายการเตรียมพร้อมแล้ว เพียงแต่ข้าราชการประจำอาจไม่ได้นำเสนอรัฐบาลเพื่อนำมาใช้ หรือฝ่ายการเมืองอาจไม่เห็นความสำคัญของแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ และเมื่อเกิดเหตุการณ์จริงรัฐบาลไม่กล้าที่จะประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ เนื่องจากเกรงว่าต่างประเทศจะตื่นตระหนก หากรัฐบาลนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้จะเป็นผลดีเพราะจะเป็นการป้องกันการโจรกรรมในรูปแบบต่างๆ ได้ระดับหนึ่งและห้ามมิให้ประชาชนบางกลุ่มเข้ารื้อทำลายคันกั้นน้ำที่ทางเจ้าหน้าที่ได้ทำไว้ รวมถึงอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชน การแก้ไขวิกฤตอุทกภัยครั้งนี้รัฐบาลยังขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานไม่มีแผนการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับกับวิกฤตปัญหาต่อไปที่จะตามมาภายหลังน้ำท่วมคือ โรคระบาดที่อาจจะมีความรุนแรงหากรัฐบาลไม่มีการเตรียมการที่ดีพอ

ข้อเสนอแนะ

๑) อย่างไรก็ตาม สมช. ไม่มีอำนาจขับเคลื่อนแผนของหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการได้เพียงแค่ประสานความร่วมมือ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีหน่วยงานหลักเพื่ออำนวยการอย่างเป็นระบบ เช่น กระทรวงมหาดไทยโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่ฝึกซ้อม เตรียมการจัดสรรพกำลัง วางแผนด้านสาธารณสุข และด้านอาหาร เป็นต้น

๒) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานการบริหารจัดการด้านความมั่นคงให้เป็นรูปธรรมเพื่อจัดการเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงรูปแบบต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

๕ค-๒ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

ในสถานการณ์วิกฤตดังกล่าว รัฐบาลได้นำพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ มาใช้ในการป้องกันและบรรเทา รวมทั้งให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ที่เกิดอุทกภัย ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติที่เอื้อต่อการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยได้เป็นอย่างดี โดยในมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งการผู้บังคับบัญชา ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้ ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรเพิ่มเติมเพื่อสนองตอบต่อสถานการณ์อย่างเหมาะสม ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดฯ อาจจะยังไม่มีความจำเป็นในกรณีการเกิดอุทกภัยครั้งนี้ แต่อย่างไรก็ดี ในระยะต่อไปอาจมีการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวได้ตามสถานการณ์และความจำเป็นเหมาะสม

สำหรับกรณีที่ประชาชนรื้อแนวคันกั้นน้ำในบางแห่งแล้วศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแจ้งว่ามีความคิดที่จะรื้อแนวคันกั้นน้ำอยู่พอดีนั้น เป็นการให้ข้อมูลที่ไม่มีเหตุผลรองรับในเรื่องดังกล่าวประชาชนย่อมมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่งกล่าวคือ ประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลจากหน่วยราชการ ในการทำโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตเกี่ยวกับชุมชน ซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความเห็นต่อการกระทำของหน่วยงานราชการและปกป้องสุขภาพอนามัยของเขาเหล่านั้น แต่รัฐบาลไม่ได้สื่อสารให้ประชาชนได้ทราบถึงข้อมูลข่าวสารเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ประชาชนจึงต้องออกมาแก้ไขปัญหาด้วยตนเองและเกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันเองและประชาชนกับรัฐบาลอันเนื่องมาจากการบริหารงานของรัฐบาลอันจะเป็นประเด็นนำไปสู่การฟ้องร้องตามมา

ข้อสังเกต / ข้อพิจารณา

๑) จากแผนที่ของกรมชลประทานที่แสดงการไหลของน้ำตั้งแต่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี บางบัวทอง คลองมหาสวัสดิ์ คลองภาษีเจริญ ถ้าดำเนินการให้เป็นขั้นบันไดจะเป็นหลักการเฉลี่ยความลำบาก ประชาชนส่วนหนึ่งจะไม่รู้สึกว่าถูกละเมิด

๒) การดำเนินงานของ ศปภ. เชื่อว่าเป็นความจริงที่ทำงานหนัก แต่ขาดระบบที่ดี มีการใช้ข้อมูลอย่างสับสนขาดความชัดเจนในกระบวนการสื่อสารที่มีเอกภาพตามหลักการบริหารในเวลาเมื่อยามเกิดวิกฤต

๓) ในด้านการบริหารจัดการศูนย์พักพิงผู้ประสบภัยน้ำท่วมจังหวัดชลบุรีมีระบบการบริหารจัดการที่ดีในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย กล่าวคือ มีการลงทะเบียนรับเข้าและส่งกลับ จัดหางานให้ทำ ฝึกอาชีพ พาไปท่องเที่ยว มีห้องเรียนสำหรับเด็กเล็ก แพทย์ประจำศูนย์มีโทรทัศน์ให้ชม ดูแลอย่างครบวงจร เป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ในอนาคตต้องมีการฝึกซ้อมการอพยพให้กับประชาชนตั้งแต่ระดับเด็กเล็กจนถึงประชาชนโดยทั่วไป เพื่อเตรียมพร้อมรองรับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐบาลหรือกรุงเทพมหานครประกาศอพยพประชาชนแล้วผู้ที่ฝ่าฝืนจะมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อำนวยการ แต่ในสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นการใช้กฎหมายอาจไม่เหมาะสมรัฐบาลควรใช้หลักยืดหยุ่นกับประชาชน และอธิบายให้เข้าใจถึงการที่จะไม่อพยพจะทำให้การช่วยเหลือยากลำบากยิ่งขึ้น เพราะมีผู้ประสบภัยจำนวนมากที่ต้องดูแล

๔) อุทกภัยครั้งนี้มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๖๐๐ คนเศษ โดยมีผู้เสียชีวิตจากไฟฟ้าสาธารณะดูดมากกว่า ๑๐๐ คน ถือได้ว่าเป็นประเด็นใหญ่ ดังนั้น เห็นว่าการแก้ไขปัญหาส่วนหนึ่ง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและนครหลวงน่าจะมีการปฏิบัติงานเชิงรุกมากกว่าปัจจุบัน คือ เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นต้องมีการเร่งเข้าไปดำเนินการตัดกระแสไฟทางสาธารณะอย่างทันท่วงทีเพื่อป้องกันชีวิตของประชาชนเป็นอันดับแรก

๕) ปัญหาอุทกภัยในครั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้มีข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลเพื่อเร่งแก้ปัญหาให้กับประชาชนแต่รัฐบาลไม่นำไปปฏิบัติเลยทั้งๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างมาก การแก้ปัญหาในการบริหารจัดการ รัฐบาลควรจะต้องรับฟังข้อคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ บ้าง เนื่องจากปัญหานั้นอาจมีมุมมองจากภาคส่วนต่างๆ ที่ดีและมีประโยชน์ ที่รัฐบาลเองอาจมองไม่เห็น

๖) การแก้ปัญหาภายหลังน้ำลดแล้ว รัฐบาลให้ความสำคัญกับนักลงทุนมากกว่าประชาชน ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมเพราะประชาชนเป็นเจ้าของประเทศน่าจะได้รับการดูแลให้มากกว่าส่วนอื่นๆ อีกทั้ง มาตรการการช่วยเหลือประชาชนควรจะต้องมีกระบวนการด้านเอกสารไม่ยุ่งยากและซับซ้อน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในครั้งนี้ ดังนั้น ควรลดขั้นตอนในการดำเนินงานให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ การแก้ปัญหาของรัฐบาลอาจยังไม่มีแผนให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างชัดเจนเป็นการแก้ไขเป็นจุดๆ ไม่มีการบูรณาการการช่วยเหลือให้เป็นเอกภาพ และไม่มีการปรับแผนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่จัดสรรไม่สอดคล้องกับปัญหา

๗) สถานการณ์อุทกภัยในปัจจุบันกองทัพไทยทำหน้าที่อำนวยความสะดวกด้านการขนส่งการอพยพประชาชน ฟื้นฟูตามแผน ไม่มีส่วนในการตัดสินใจสั่งการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยมีโครงสร้างอำนาจไม่เด่นชัด เนื่องจากการมอบอำนาจไม่ชัดเจนของผู้เกี่ยวข้อง ในศูนย์ฯ มีผู้มีความรู้ความสามารถหลายท่าน แต่ขาดการบูรณาการทำให้การประเมินสถานการณ์น้ำ ข้อมูลการข่าว และยุทธวิธีผิดพลาด รวมถึงไม่มีการประเมินผลกระทบต่อประชาชน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการช่วยเหลือหรือการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

<u>๕ค - ๓ พิจารณาภารกิจ หน้าที่ความรับผิดชอบ และปัญหาอุปสรรคของศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ในการแก้ปัญหาอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๔</u>

<u>ข้อสังเกต / ข้อพิจารณา</u>

สืบเนื่องจากสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นมีความร้ายแรงและได้กระจายไปในหลายจังหวัด รัฐบาลจึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๙๓/๒๕๕๔ เพื่อจัดตั้ง ศปภ. ขึ้น โดยในการดำเนินการรัฐบาลได้ใช้มาตรการทุกด้านที่มีอยู่ เข้ามาบริหารจัดการแก้ไขปัญหาทั้งในพื้นที่ที่พักอาศัยของประชาชน พื้นที่เพาะปลูกพืชผลการเกษตร และพื้นที่เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในเขตเมือง

แม้ว่าตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๙๓/๒๕๕๔ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ศปภ. ไว้ ๑๔ ข้อ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วพบว่า อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่เกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชน แต่ไม่สามารถบริหารจัดการน้ำได้อย่างเด็ดขาด นอกจากนี้ ในการแต่งตั้งฝ่ายเลขานุการตามคำสั่งดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการฝ่ายการเมือง ทำให้ขาดข้าราชการประจำที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะในประเด็นต่างๆ โดยเฉพาะในประเด็นทางกฎหมาย ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลจะเลือกมาตรการที่กฎหมายกำหนด เพื่อใช้ในการบริหารชาติในยามวิกฤติเช่นนี้ เนื่องจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจของข้าราชการประจำกับนักการเมืองจำเป็นต้องมีมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การบริหารจัดการปัญหามีความคล่องตัวและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ระเบียบ และกฎหมายที่มีอยู่

<u>ข้อเสนอแนะ</u>

๑) เนื่องจากการบริหารจัดการสถานการณ์ของชาติในยามเกิดสาธารณภัยได้มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ อยู่แล้ว ดังนั้น การนำพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมาใช้บังคับกับการเกิดอุทกภัยในครั้งนี้ทั้งระบบ จึงน่าจะมีความเหมาะสมมากกว่าการนำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้ นอกจากนั้น ควรพิจารณานำนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ ๒๕๔๘ มาใช้ในการบูรณาการทรัพยากรจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อเป็นการระดมทรัพยากรมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์วิกฤติของชาติ

ในประเด็นที่รัฐบาลเลือกใช้พระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินฯ ที่เป็นภาพรวมแทนการใช้พระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องที่มีอยู่แล้ว เช่น กรณีพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ ควรมีหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจที่แน่นอน

๒) ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยขึ้น รัฐบาลสามารถนำกฎหมายที่มีอยู่หลายฉบับมาใช้บังคับได้ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) อย่างเด็ดขาดในการสั่งการ และนิยามศัพท์ตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ครอบคลุมไปถึงภัยที่เป็นสาธารณภัยด้วย ดังนั้น จึงอาจนำบางมาตรามาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณภัยในส่วนที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ ครอบคลุมไปไม่ถึง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารวิกฤติทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ รัฐบาลควรกำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาใช้ประกอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยจัดให้มีกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และศึกษาผลกระทบของการใช้อำนาจรัฐ เพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือและเยียวยาให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ก่อนการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันจะเป็นการช่วยลดความผิดพลาดในการตัดสินใจและปัญหามวลชนที่จะเกิดขึ้นได้

๓) สาเหตุที่เกิดอุทกภัยในครั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากเขื่อนขนาดใหญ่หลายเขื่อนไม่สามารถเก็บกักน้ำไว้ได้ ดังนั้น จึงควรมีการสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำยมตอนล่างเพื่อให้สามารถรองรับปริมาณน้ำในแต่ละปีได้

<u>๕ค- ๔ แนวทางการดำเนินงานปัญหาและอุปสรรค ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๔</u>

<u>ข้อสังเกต / ข้อพิจารณา</u>

๑) กรณีที่มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้น เมื่อพิจารณาภารกิจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ดูแลรับผิดชอบพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ ซึ่งมีความสมบูรณ์และมีขั้นตอนการปฏิบัติ แต่รัฐบาลไม่ตัดสินใจใช้แผนที่มีอยู่ และในระยะแรกสมาชิกวุฒิสภาเสนอให้นำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาดำเนินการเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ และพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาและสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้รับการออกแบบเพื่อบริหารจัดการวิกฤตการณ์จากภัยธรรมชาติ แต่ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ไม่ได้ให้ความสำคัญกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมากนัก ทั้งนี้ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ น่าจะมีความเหมาะสม เนื่องจากสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจและความรับผิดชอบระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองได้เป็นอย่างดี โดยแผนนี้กำหนดความสัมพันธ์ไว้ตลอดคือข้าราชการการเมืองเป็นหัวหน้าแล้วข้าราชการประจำ

จะเป็นรองในทุกระดับ ซึ่งโครงสร้างของ ศปภ.จะเป็นอีกลักษณะหนึ่ง และในสถานการณ์วิกฤต รัฐบาลไม่ควรออกหลักการใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาเพราะผู้ปฏิบัติจะไม่มีความพร้อม

๒) ถ้านายกรัฐมนตรีใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ สถานการณ์จะเรียบร้อยกว่านี้ เพราะการตั้ง ศปภ. ขึ้นมายังไม่มีกฎหมายใดรองรับทำให้การบริหารจัดการเป็นไปได้ยากลำบาก นอกจากนี้ การตั้งหน่วยงานต่างๆ เมื่อประเทศไทยเกิดสถานการณ์ใหม่ๆ ทำให้ต้องมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นมารองรับอยู่เสมอจนเกิดการสับสนต่อผู้ปฏิบัติ

๓) การปฏิบัติอาจจะมีความลำบากเนื่องจากความขัดแย้งทางการเมือง เห็นได้ว่าแม้แต่ในพรรคการเมืองเดียวกันยังมีการแบ่งออกเป็นกลุ่มๆ ยิ่งต่างพรรคการเมืองก็จะมีด้วยเช่นกัน ในจังหวัดหนึ่งมีผู้แทนราษฎรหลายคนจากพรรคเดียวกันก็ยังมีความเห็นไม่ตรงกันในการแก้ปัญหาก็มี หรือท้องถิ่นแต่ละแห่งในจังหวัดเดียวกันก็ยังมีความเห็นต่างกันในการป้องกันปัญหาอุทกภัยก็มี ทั้งนี้ ในระดับนโยบายนักการเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่มีเอกภาพ นักการเมืองจึงควรทราบถึงข้อกฎหมายเพื่อจะได้สามารถช่วยประชาชนได้อย่างถูกต้อง โดยไม่ต้องมีการอภิปราย หรือถอดถอน และข้าราชการประจำต้องแจ้งให้นักการเมืองทราบในสิ่งที่ถูกต้อง ซึ่งถ้านักการเมืองรู้แล้วไม่ทำก็เป็นเรื่องการตัดสินใจในทางปฏิบัติ ดังนั้น การเมืองกับข้าราชการประจำจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กัน เพราะฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายส่วนข้าราชการประจำจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ

๔) แผนการป้องกันฯ ได้มีการปฏิบัติในจังหวัดที่น้ำท่วมในภาคกลาง แต่เมื่อน้ำไหลลงสู่กรุงเทพมหานคร รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องใหญ่ต้องตั้ง ศปภ. ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแผนการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ทำให้เห็นว่าแผนการป้องกันฯ ถูกนำมาปฏิบัติกับที่หนึ่ง แต่อีกที่หนึ่งไม่นำมาปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้มีความสับสนในการปฏิบัติของข้าราชการ

<u>ข้อเสนอแนะ</u>

๑) Intergovernmental Panel on Climate change (ipcc) คาดการณ์ว่าในอนาคตประเทศไทยอาจจะมีภัยแล้งมากเป็น ๒ - ๓ เท่าที่เคยมี ซึ่งหากนำพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ ก็จะเป็นไปตามที่หน่วยรับผิดชอบหลัก คือ กรมป้องกันฯ ได้เตรียมการไว้ เนื่องจาก พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่ใช่หน่วยปฏิบัติ แต่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการจัดทำแผนศึกษาวิจัยประสานการปฏิบัติแนะนำ ให้คำปรึกษา ติดตาม ตรวจสอบ และปฏิบัติการอื่นตามที่ คณะกรรมการ กปภ.ช. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย รวมทั้งการปฏิบัติตามแผนการป้องกันฯ จะต้องอาศัยหน่วยงานที่มีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ เช่น กรมทรัพยากรน้ำ เป็นต้น นำแผนไปปฏิบัติและนำเข้าที่ประชุมระดับจังหวัด อำเภอเพื่อดำเนินการ นอกจากนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังขาดการเตรียมการเผชิญภัย อีกทั้งความร่วมมือระหว่างกรมป้องกันฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ประสบผลสำเร็จ

ควรพิจารณาบทเรียนไปสร้างองค์กรเพื่อให้มีอำนาจอย่างแท้จริงและอาจจะต้องขอความร่วมมือจากองค์กรภาคเอกชน ประชาชน และต่างประเทศ เพื่อเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของกรมป้องกันฯ

๒) รัฐบาลและกรมป้องกันฯ ต้องสร้างความมั่นใจให้กับภาคประชาชนและภาคเอกชน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม เพื่อที่จะนำทรัพยากรมาลงทุนในประเทศไทยต่อไป และเพื่อป้องกันภัยพิบัติต่างๆ ให้มีผลกระทบน้อยที่สุดกับภาคส่วนต่าง ๆ

๓) ภัยพิบัติครั้งนี้ รัฐบาลไม่ได้เดินตามกฎหมายและแผนที่กรมป้องกันฯ จัดทำไว้ จึงไม่เห็นข้อบกพร่องของกฎหมายและแผนดังกล่าว แต่เลือกที่จะใช้วิธีการใหม่ๆ กับสถานการณ์ใหญ่ โดยจัดตั้ง ศปภ.ขึ้นมา เพราะฉะนั้นตัวกฎหมายมีไว้จึงไม่เคยนำมาปฏิบัติได้ และไม่สามารถค้นหาข้อบกพร่องได้ อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ให้ข้อมูลผ่านสื่อว่า กฎหมายไม่สามารถรองรับการเกิดอุทกภัยในครั้งนี้ได้ ดังนั้น รัฐบาลต้องเสนอแก้ไขกฎหมาย

๔) กรมป้องกันฯ ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติที่ผ่านมาว่าเป็นไปตามแผน กฎหมายหรือไม่ เหตุการณ์ภัยพิบัติในอนาคตคงจะเกิดขึ้นอีก จึงต้องมีการสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนให้ได้ว่าจะสามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้ กรมป้องกันฯ มีเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบายต้องมีการนัดประชุมกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำปัญหาที่ผ่านมาอภิปราย และนำไปสู่การแก้ไข ประการสุดท้าย ควรมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหา

๕ง. การบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงตามหลักธรรมาภิบาล

(Security Sector Governance: SSG)

ข้อสังเกต / ข้อพิจารณา

๑) SSR/SSG เป็นแนวคิดของต่างประเทศซึ่งอาจนำไปใช้ได้กับงานราชการบางอย่างที่ต้องการความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน แต่งานความมั่นคงทางทหารเป็นงานลักษณะที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก จะให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบไม่ได้ ความมั่นคงจะรั่วไหล

๒) แนวความคิดการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงและการบริหารจัดการความมั่นคงอย่างมีธรรมาภิบาล (SSR/SSG) ซึ่งเป็นแนวคิดของต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยน่าจะมีแนวคิดที่แตกต่างอยู่บ้าง เนื่องจากประเทศไทยมีเหตุการณ์ใหม่ๆ เกิดขึ้นอยู่เสมอ

๓) หน่วยงานความมั่นคงของประเทศไทยมีหน่วยงานหลายหน่วยเป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายด้านความมั่นคงออกมาส่วนใหญ่จะขาดความชัดเจน ไม่มีเอกภาพ ส่งผลให้เมื่อมอบหมายงานให้หน่วยปฏิบัติจะเกิดปัญหาต่อการปฏิบัติ

๔) การนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในงานความมั่นคงยังมีปัญหาข้อขัดข้องและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล จึงสมควรมีการศึกษาสภาพปัญหาการนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้ใน

ระบบงานความมั่นคง และเสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบงานความมั่นคง (Security Sector Reform – SSR) ที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

ข้อเสนอแนะ

๑) ประเทศไทยที่ยังคงมีกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่ยึดผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ปัญหาความขัดแย้งจึงยังคงอยู่ ดังนั้น แนวทางการแก้ไขหรือองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะระดับโลกหรือระดับประเทศ แต่ละกลุ่มต้องทำเพื่อผลประโยชน์ของมวลมนุษย์และให้มีความสอดคล้องกับสังคมโลก หรือระดับภูมิภาคจะต้องทำให้สังคมโลกเกิดสันติสุขอย่างยั่งยืน

๒) ปัญหาความมั่นคงไม่มีการหยุดนิ่งแต่จะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ สิ่งสำคัญ คือ ทุกคนต้องรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก มองให้ไกล แล้วปรับวิธีการรักษาความมั่นคงให้ทันสมัย โดยควรศึกษาเรื่องต่างๆ ให้เหมาะสมกับประเทศไทย การปกครองประเทศต้องใช้หลัก Good Governance ดังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงมีพระราชดำรัสถึงเรื่องความเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา ควรศึกษาสภาวะแวดล้อมให้สอดรับกับความต้องการของประเทศไทย สิ่งสำคัญความมั่นคงเป็นสิ่งสำคัญของทุกภาคส่วน ต้องร่วมกันป้องกัน แก้ไข เข้าใจ วิเคราะห์ กำหนดยุทธศาสตร์ ค้นหาสภาวะแวดล้อม มองว่าต่อไปประเทศไทยจะกำหนดยุทธศาสตร์ไปในด้านใดเพื่อความสงบสุข โดยรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติไว้

๓) การปฏิรูปหน่วยงานต้องจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนให้มีความเหมาะสมกับประเทศเนื่องจาก SSR/SSG เป็นแนวความคิดของประเทศแถบทวีปยุโรป สำหรับประเทศไทยงานความมั่นคงจะมีหน่วยทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ แต่ของประเทศแถบตะวันตกจะให้ความหมายรวมไปถึงศาล และอัยการด้วย

๔) ควรปรับบทบาทหลักการปฏิรูปงานความมั่นคงในรูปแบบใหม่ แล้วประยุกต์ควบคู่ไปกับยุทธศาสตร์เพื่อนำมาปรับให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งอาจแบ่งเป็น ๓ ระดับ คือ

(๑) พิจารณาสภาวะความมั่นคงในระดับโลก เพื่อนำมาปรับกลไกให้เข้ากับประเทศไทย ได้ประกอบกับแนวโน้มบทบาทขององค์การระหว่างประเทศมีขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งระบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นควรมีการพิจารณาว่าจะมีผลกระทบกับประเทศไทยอย่างไร และจะนำมาปรับกับงานความมั่นคงของประเทศไทยอย่างไรให้มีเอกภาพและมีการบูรณาการเข้าด้วยกัน

(๒) ประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศจีนและสหรัฐอเมริกา จากที่ประเทศจีนกำลังก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจ และจะเกิดความขัดแย้งกับประเทศสหรัฐอเมริกาแต่จะมีความร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะเกิดผลกระทบกับประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยควรต้องมีแนวคิดในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนต่อไป

(๓) อนาคตทรัพยากรธรรมชาติกำลังจะหมดไป เช่น น้ำมัน ดังนั้น ประเทศไทยควรจะต้องมีการเตรียมการณ์สำหรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ประกอบกับปัจจุบันการกำหนด

ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงมีความซับซ้อน ยากต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และการปฏิรูปความมั่นคงของรัฐ หน่วยงานความมั่นคงควรจะมีแผนรองรับกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ อาทิ ความขัดแย้งระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนและปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ

๕จ. การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (Judicial Reform)

<u>การวิเคราะห์/ ปัญหาที่พบ</u>

๑) กรณีการบังคับใช้กฎหมายด้านความมั่นคงที่มีเนื้อหาทับซ้อนกัน ความสมบูรณ์และข้อบกพร่องของกฎหมายด้านความมั่นคงเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงและการพัฒนา

๒) ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม

๓) ความล่าช้าของการพิจารณาคดีในศาลสูง (ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา) โดยในศาลอุทธรณ์แบ่งเป็น ศาลอุทธรณ์ ๙ ภาค และศาลอุทธรณ์กลาง รวมเป็น ๑๐ แห่ง ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก

๔) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าได้ดำเนินหรืออยู่ระหว่างจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชน โดยเฉพาะกรณีคดีที่มีความเกี่ยวโยงและเกี่ยวพันกับทางการเมือง

๕) การคุ้มครองพยานในคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

๖) นโยบายการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดภารกิจหลักสามประการ คือ การเตรียมความพร้อมการใช้กำลังทหาร การเตรียมความพร้อมการก่อการร้ายและการเตรียมความพร้อมต่อภัยพิบัติสาธารณะ ได้กำหนดแผนการดำเนินงานและวิธีการดำเนินงานต่างๆ ไว้พร้อมแล้วแต่ยังขาดการเชื่อมโยงและการบูรณาการกับการใช้กำลังทหารตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการจัดระเบียบฯ อันนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

๗) กรณีสถานการณ์อุทกภัยปี ๒๕๕๔ ซึ่งมีความร้ายแรงมาก เมื่อเหตุการณ์รุนแรงขึ้นจึงได้จัดตั้ง ศปภ. เข้ามารับผิดชอบแต่สถานการณ์มิได้คลี่คลายหรือดีขึ้น และต่อมาจึงออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติป้องกันฯ มาตรา ๓๑ ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง มีข้อสงสัยว่าเพราะเหตุใดการแก้ไขปัญหาจึงได้ล่าช้าและไม่เป็นผลในระดับที่ดี รวมทั้งเมื่อสถานการณ์ถึงขั้นรุนแรงเกินที่จะควบคุมได้ เหตุใดรัฐบาลจึงไม่ใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ และพระราชกำหนดการบริหารราชการฯ แต่เลือกที่จะใช้กฎหมายปกติเข้ามาบริหารจัดการในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ทั้งนี้ การมอบหมายภารกิจในการขุดลอกคูคลองให้กับฝ่ายทหารเข้ามาดำเนินการเห็นว่าอาจจะไม่ตรงกับภารกิจ

๘) กรณีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขสถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังมิได้มีส่วนเข้ามาร่วมดำเนินการในระยะแรก

๙) ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาด เมื่อกฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ในช่วงระยะหลังกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงดำเนินการสอบสวนคดีความอาญาตามที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) มีมติให้ถือว่าคดีเป็นคดีพิเศษและมอบหมายให้ดำเนินการ จึงทำให้ในช่วงเวลาปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔ มีคดีอาญาที่มีความเกี่ยวโยงกับเรื่องทางการเมืองเข้ามาสู่การดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นจำนวนมาก

๑๐) ประเด็นโทษประหารชีวิต ยังไม่มีความชัดเจนของนโยบายของรัฐบาล กรมราชทัณฑ์จึงดำเนินการตามกฎหมายและธรรมจารีตประเพณีของงานราชทัณฑ์

๑๑) ประเด็นโรงพยาบาลในเรือนจำกลางคลองเปรม กรมราชทันฑ์จะพัฒนาให้มีมาตรฐานโดยสามารถรักษาผู้ต้องขังได้ทุกอาการเพื่อจะได้ไม่ต้องนำผู้ต้องหาออกนอกเรือนจำ แต่ติดปัญหาเรื่องของบุคลากรและงบประมาณเพราะแพทย์ที่จบมาแล้วทำงานกับกรมราชทัณฑ์เมื่อใช้ทุนหมดแล้วส่วนใหญ่จะย้ายออกไป รวมทั้งเรื่องงบประมาณก็เป็นส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ

๑๒) ประเด็นสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังเกี่ยวกับการตีตรวน กรมราชทัณฑ์ยังคงต้องดำเนินการเพื่อการควบคุมดูแลผู้ต้องขังและเพื่อความปลอดภัยของตัวผู้ต้องขังด้วยกันเอง เจ้าหน้าที่จึงยังคงจำเป็นที่จะขอสงวนการใช้การตีตรวนในกรณีที่จำเป็นจริงๆ อย่างไรก็ดี กรมราชทัณฑ์จะพยายามนำสิ่งอื่นตามที่สากลใช้มาใช้กับผู้ต้องขังไทยในอนาคต

๑๓) ประเด็นการบำบัด กรมราชทัณฑ์มีหลักเกณฑ์หรือระบบการบำบัด ๓ ลักษณะ คือ หากกรณีสมัครใจจะส่งไปยังกระทรวงสาธารณสุขและสถาบันธัญญลักษณ์ หากกรณีบังคับบำบัดฟื้นฟูจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติฟื้นฟูฯ และกรณีที่ต้องจำคุกกรมราชทัณฑ์จะดำเนินการโดยส่งไปยังทัณฑสถานบำบัดทั้ง ๗ แห่ง หรือหากไม่เพียงพอกรมจะใช้เรือนจำที่มีความพร้อมทั่วประเทศดำเนินการโดยความร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข

แต่ข้อกังวลของกรมราชทัณฑ์เห็นว่า หากผู้ต้องขังที่ต้องโทษไม่รุนแรงหรือโทษจำคุกไม่เกิน ๒ - ๓ ปี เป็นไปได้หรือไม่ที่จะใช้วิธีการรักษาบำบัดในชุมชนเพราะเขาจะสามารถกลับบ้านได้เพื่อพิสูจน์จิตใจและฝึกการยับยั้งชั่งใจ เพราะหากฝึกในเรือนจำจะมีลักษณะถูกบังคับด้วยการกำหนดโปรแกรมประจำวัน แต่เมื่อเจอสภาพหรือเหตุการณ์จริงแล้วไม่สามารถทำใจหรือหยุดยั้งพฤติกรรมได้

๑๔) ประเด็นการสับเปลี่ยนผู้ต้องขังในการเข้าพักอาคารแดนต่างๆ ในเรือนจำหรือผลัดเปลี่ยนการเข้าพัก กรมราชทัณฑ์เห็นว่าเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยากและมีความเสี่ยงสูง

๑๕) ประเด็นการใช้เครื่องตัดสัญญาณโทรศัพท์ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในโลกที่ดำเนินการเรื่องนี้ในพื้นที่เขตเรือนจำเพราะเรือนของต่างประเทศส่วนใหญ่เขามีมาตรการในการตรวจค้นเรือนจำได้อย่างเคร่งครัดแต่เรือนจำของกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเคร่งครัดเพราะเรือนจำมีจำนวนผู้ต้องขังเกินกำหนด

๑๖) ประเด็นปรากฏการณ์ทางสังคมกับการกระทำความผิดในแต่ละช่วงระยะเวลาจะต้องมาดูเป็นคดีในอดีตส่วนใหญ่เป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์เกินร้อยละ ๕๐ เช่น ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ กรรโชกทรัพย์ รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกงทรัพย์ โกงเจ้าหนี้ ยักยอกทรัพย์ รับของโจร ทำให้เสียทรัพย์และบุกรุก เป็นต้น แต่ในทศวรรษใหม่นี้อาชญากรผู้ทำอาชญากรรมได้เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความเป็นโลกาภิวัฒน์มีอาชญากรรมรูปแบบใหม่ๆ เช่น การค้ามนุษย์ การค้าเงิน และการค้ายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งเกี่ยวโยงกับบุคคล กลุ่มบุคคลและองค์กรมากมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มของกระบวนการค้ายาเสพติดในประเทศไทย ณ ปี ๒๕๕๕ นี้มีจำนวนมากมายมหาศาลเมื่อดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจังทำให้กลุ่มผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่เข้ามาอยู่ในเรือนจำเป็นจำนวนมาก แต่เรือนจำของกรมราชทัณฑ์ยังมีเรือนจำที่มีความพร้อมไม่เพียงพอจึงทำให้เกิดปัญหา

๑๗) ประเด็นการข่าวในเรือนจำ กรมราชทัณฑ์มีการดำเนินการและได้ผลในระดับหนึ่ง แต่ที่ยังเป็นปัญหา คือ กรมราชทัณฑ์ยังขาดเครื่องมือที่ทันสมัย เช่น เครื่องดักฟังเสียง เป็นต้น แม้การฟังจากห้องเยี่ยมบางครั้งได้ผลบ้าง และรูปแบบการเยี่ยมผู้ต้องขังมีส่วนสำคัญต่อการข่าวในเรือนจำและการป้องกันปราบปรามกลุ่มอาชญากรได้ แต่จำเป็นที่หน่วยงายรัฐ เช่น กรมราชทัณฑ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) และกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น เข้าร่วมดำเนินการแบบบูรณาการและเป็นเอกภาพในการป้องกันปราบปรามกลุ่มอาชญากร

<u>ข้อพิจารณาการปฏิบัติ</u>

การแต่งตั้งข้าราชการทหารเพื่อเข้าร่วมปฏิบัติภารกิจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการฯ หน่วยที่รับผิดชอบจะดำเนินการจัดส่งรายชื่อเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมปฏิบัติภารกิจในระยะเริ่มต้น ฝ่ายทหารผู้ปฏิบัติการได้รับคำชี้แจงและคำอธิบายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกำหนดการบริหารราชการฯ ทำให้ฝ่ายทหารผู้ปฏิบัติคลายกังวลและมีความเชื่อมั่นในภารกิจมากขึ้น

๑) กรณีเหตุการณ์ทางการเมืองปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๓ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาในอนาคตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบฯ เพื่อปฏิบัติภารกิจต่อกรณีของการใช้กำลังทางทหาร ซึ่งระบุไว้ชัดเจนให้กระบวนการผ่านทางคณะผู้บัญชาการทหารตามมาตรา ๔๗ ประกอบกับมาตรา ๘ (๕) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้น ดำเนินการเพื่อให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว คือ การใดที่ ศอฉ. จะดำเนินการขอกำลังของฝ่ายทหารเพื่อเข้าปฏิบัติการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดดำเนินการ และลงนามอนุมัติก่อนทุกครั้ง

๒) เมื่อมีการละเมิดหรือก่อความเสียหายขึ้น ฝ่ายปฏิบัติจะรับผิดชอบเพียงใด ต้องพิจารณาหลักกฎหมายทั่วไปหรือประมวลกฎหมายอาญาประกอบด้วย คือ การปฏิบัติหน้าที่ต้องสุจริต การปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่เกินสมควรแก่เหตุ การปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่เกินจำเป็น และ

ต้องเป็นภัยอันตรายที่ใกล้จะมาถึง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนี้จึงจะได้รับการคุ้มครองและไม่ต้องรับผิด

๓) การแก้ไขปัญหาอุทกภัยเมื่อสถานการณ์ถึงขั้นรุนแรงเกินที่จะควบคุมได้ รัฐบาลมิได้ใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการฯ แต่เลือกที่จะใช้กฎหมายปกติเข้ามาบริหารจัดการ โดยรัฐบาลเลือกที่จะใช้พระราชบัญญัติป้องกันฯ มาตรา ๓๑ แต่ไม่ใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการฯ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าสถานการณ์มิได้รุนแรงอย่างยิ่ง ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีมิได้ใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการฯ แล้วจะเกิดความวุ่นวาย กรณีอุทกภัยรัฐบาลมีแนวความคิดว่าสามารถที่จะใช้กลไกปกติของทางราชการซึ่งเป็นฝ่ายที่รับผิดชอบหลักได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง

๔) กรณีการแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานที่ดำเนินการหรือฝ่ายปฏิบัติมีขีดความสามารถเพียงใด เพราะกฎหมายสามารถแก้ไขปัญหาได้ แต่อุทกภัยในครั้งที่ผ่านมามีพื้นที่ได้รับผลกระทบในวงกว้างและมีความรุนแรง ส่วนหน่วยงาน เครื่องมือและเจ้าหน้าที่ไม่มีความพร้อมและยังขาดประสบการณ์ในการรับมือกับสถานการณ์

๕) ประเด็นการประกันตัวผู้ต้องหา เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้นซึ่งเรื่องดังกล่าวกรมราชทัณฑ์ดำเนินการขอประกันตัวตามเงื่อนไขของกฎหมายและเป็นไปตามกฎหมาย เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็ดำเนินการไปตามกฎหมายนั้นๆ

๖) การกำหนดแผนปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมมีกรมที่อยู่ในกำกับจำนวนมากและหลายกรมได้พยายามดำเนินการเรื่องดังกล่าว เช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะดำเนินการดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานสากลของเรื่องสิทธิและเสรีภาพในภาพรวมของทั้งประเทศ

๗) ประเด็นการกระทำความผิดซ้ำ กรมราชทัณฑ์มีดัชนีชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงานโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) กำหนดไว้กรณีการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมผู้ต้องหาตามภารกิจของกรมเกี่ยวกับกระทำความผิดซ้ำและกลับเข้ามาเรือนจำไม่เกินร้อยละ ๑๔ วิธีการประเมินตามที่ข้อมูลของกองทะเบียนประวัติอาชญากรเป็นผู้รวบรวมเพราะข้อมูลทั้งหมดจะถูกส่งไปที่นั่นซึ่งปัจจุบันประชาชนมีบัตรประจำตัวประชาชนที่มีหมายเลข ๑๓ หลัก เมื่อนักโทษหรือผู้กระทำความผิดจะเปลี่ยนชื่อกี่ครั้งก็ตามแต่หมายเลขดังกล่าวยังคงเป็นหมายเลขเดิม การเก็บสถิติจึงไม่ผิดพลาดเหมือนในอดีต

๘) ประเด็นการพระราชทานอภัยโทษ โดยศักดิ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาย่อมจะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๑ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ดังนั้นสังคมไทยหรือผู้ที่เกี่ยวข้องควรคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวนี้ ส่วนกรณีวิธีการปฏิบัติไม่ขอกล่าวถึงเพราะมิได้อยู่ในวิสัยที่จะกล่าวแสดงความคิดเห็นได้

ข้อเสนอแนะ

๑) หลักความยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านเกี่ยวกับกรณีที่รัฐละเมิดต่อประชาชนต่อกรณีอุทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งอาจจะเกี่ยวเนื่องกับการที่รัฐบาลจ่ายค่าชดเชยและเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมทางการเมืองที่มีการจ่ายค่าชดเชยเยียวยาประมาณ ๗.๗๕ ล้านบาท รัฐบาลควรที่จะตราเป็นกฎหมายให้ชัดเจน

๒) กรณีผลกระทบจากกฎหมายที่มองว่ารัฐเป็นฝ่ายละเมิดซึ่งผู้เสียหายมีหน้าที่ที่จะร้องเรียนตามกระบวนการเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยตรงอยู่แล้ว และบางพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำและเกิดความเสียหายแก่ประชาชนเช่นเดียวกัน รัฐบาลควรจะชดเชยและต้องชดเชยโดยไม่ต้องให้มีการร้องเรียนจากประชาชนหากพบการละเมิดและความเสียหายเกิดจากรัฐเอง ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะพิจารณาตามความเหมาะสม หากรัฐเห็นว่ามิได้ละเมิด ผู้เสียหายก็สามารถนำเรื่องไปฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี

๓) ประเด็นโครงสร้างของข้อกฎหมายทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติให้คู่ความสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงได้หากเข้าข้อยกเว้นของกฎหมาย จึงทำให้มีคดีเข้าสู่การพิจารณาในศาลสูงเป็นจำนวนมาก ซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรมมีความเห็นว่า หากต้องการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ เพื่อให้คู่ความอุทธรณ์หรือฎีกาได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น และดำเนินการสร้างหลักประกันในการพิจารณาสืบพยานหาข้อเท็จจริงโดยการฟังข้อเท็จจริงในศาลชั้นต้นอย่างละเอียดรอบคอบ และครบถ้วนสมบูรณ์ ตลอดจนกำหนดให้ศาลสูงหรือผู้พิพากษาที่มีความอาวุโสสามารถเข้ามามีส่วนร่วมรับฟังข้อเท็จจริงในศาลชั้นต้นได้

๔) ประเด็นการแลกเปลี่ยนนักโทษระหว่างประเทศ กรณีประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานอัยการสูงสุดจะเป็นผู้ดำเนินการ สำหรับกรมราชทัณฑ์จะเป็นผู้ดูแลคุณสมบัติเบื้องต้นของนักโทษ คือ ประเทศไทยมีข้อตกลงระหว่างประเทศในการแลกเปลี่ยนนักโทษระหว่างประเทศ คือ จะต้องเป็นนักโทษเด็ดขาดรับโทษมาแล้วจำนวน ๑ ใน ๓ ของจำนวนโทษที่ได้รับ และผ่านช่องทางการทูต

๕) ประเด็นการปรับปรุงเรือนจำชั่วคราวหลักสี่ให้เป็นเรือนจำพิเศษภายในโรงเรียนพลตำรวจบางเขน เนื่องด้วยคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) เห็นว่า เนื่องจากผู้ต้องหาและจำเลยมิใช่เป็นผู้ร้ายหรืออาชญากรดังเช่นในคดีอาญาตามปกติ แต่เป็นผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอันมีมูลเหตุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางการเมือง หากผู้ต้องหาและจำเลยนั้นไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว รัฐบาลสมควรจัดหาสถานที่ในการควบคุมที่เหมาะสมที่มิใช่เรือนจำปกติเป็นสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาและจำเลย ดังเช่นที่เคยใช้กับนักโทษทางการเมืองในอดีต ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้นำความเห็นมาพิจารณาและมีมติให้กรมราชทัณฑ์ดำเนินการตามความเห็นดังกล่าว

๖) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมหลายกรณีกฎหมายกับการปฏิบัติไม่มีความสอดคล้องกันจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการให้สอดคล้องกัน

๗) กรณีการประกันตัวผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนดำเนินการตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการให้ประกันตัวผู้ต้องหา

๘) กรณีพยานผู้เชี่ยวชาญสำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินตามกฎหมายอย่างเต็มที่ในการเชิญและดูแล แต่เมื่ออยู่ในชั้นพิจารณาของศาลอยู่นอกเหนืออำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๙) การส่งสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนล่าช้า รายละเอียดของการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนมีเป็นจำนวนมากและมีเหตุปัจจัยที่นอกเหนือการควบคุมจำนวนมาก ซึ่งบางคดีรวบรวมพยานหลักฐานเป็น ๕ – ๑๐ ปีกว่าจะดำเนินการเสร็จสิ้น ทั้งนี้ การดำเนินการของพนักงานสอบสวนจำเป็นอย่างมากที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างระมัดระวังและละเอียดรอบคอบเพราะเป็นการกระทบกระทั่งหรืออาจละเมิดสิทธิของประชาชนผู้บริสุทธิ์ได้ และปัจจุบันควรนำการพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์เข้ามามีบทบาทของการสืบสวนสอบสวนจะทำให้แก้ไขปัญหาได้เพราะศาลเชื่อมากกว่าพยานบุคคล ดังนั้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การส่งสำนวนคดีของพนักงานสอบสวนไปยังพนักงานอัยการมีความล่าช้า

๑๐) การแต่งตั้งจเรตำรวจเข้ามาดำเนินการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้มีนโยบายให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยทั้งตั้งแต่ระดับสถานีตำรวจอำเภอหรือตำรวจภูธรจังหวัด

๕ฉ. ข้อเสนอแนะด้านยุทธศาสตร์ชาติ

<u>๕ฉ-๑ ความคิดเห็นเกี่ยวกับเป้าประสงค์ของประเทศไทย</u>[1] มีดังนี้

<u>อุดมการณ์ชาติในอนาคต</u>

๑) การสร้างอุดมการณ์ชาติไม่ควรมีระดับ TOP - DOWN แต่ควรมีระดับแนวราบเป็นที่ยอมรับในคนส่วนใหญ่มากขึ้น

๒) อำนาจอธิปไตยความเป็นชาติมีการเปลี่ยนไป เช่น อำนาจเศรษฐกิจไม่ใช่ของเราโดยตรงจะยืนจุดนี้อย่างไรในสภาพที่สังคมทั้งภายนอกและภายในเปลี่ยน

๓) อัตลักษณ์ของความเป็นไทยจะทำอย่างไรให้มีความเป็นไทยและยอมรับความแตกต่างวัฒนธรรมโลก

๔) คุณค่าร่วมที่มีการเปลี่ยนไปตามบริบทสังคมโลกที่มีมนุษย์จากนานาชาติมาอยู่ร่วมกันจะสร้างคุณค่าร่วมใหม่อย่างไร

---

[1] การสัมมนาวิชาการคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา เรื่อง "มองอนาคตประเทศไทย..ผ่านการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ" วันพุธที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕, เวลา ๐๘๓๐ – ๑๓๐๐ ณ ห้องกรุงธนบอลรูม โรงแรมรอยัลริเวอร์

๕) ความฝัน ความหวัง อยากจะก้าวข้ามอะไร ความต้องการในอนาคตของประเทศไทย

วิสัยทัศน์ชาติในอนาคต

๑) จุดเด่นที่เรามีเน้นด้านเกษตรกรรม ควรเป็นครัวของโลก

๒) ชาติที่มีความหวังข้างหน้าอย่างชัดเจน มีการเจริญเติบโตโดยอยู่ร่วมกับประเทศในโลกได้อย่างดี

๓) ต้องดึงศักยภาพของประเทศไทยออกมาให้ชัดเจนในเวทีโลกและภูมิภาคบางด้าน

นโยบายชาติในอนาคต

๑) นโยบายการปรับเปลี่ยนระดับฐานรากมากกว่านโยบายประชานิยม

๒) เน้นเศรษฐกิจเติบโตอย่างยั่งยืน ทำตลาดภายในให้เข้มแข็งเพื่อลดการพึ่งพาจากเศรษฐกิจภายนอก บูรณาการภาพรวมให้ครบวงจร

๓) เน้นการศึกษาไปสู่เกษตรอุตสาหกรรมทั้งฝ่ายอาชีวะและฝ่ายวิชาการ

วาระแห่งชาติเร่งด่วน

๑) การประสานเยียวยา รอมชอม ปรองดอง สมานฉันท์ เข้าใจการเปลี่ยนแปลงยอมรับประชาธิปไตย

๒) การเปลี่ยนผ่านทางยุทธศาสตร์ (Strategy Transformation)

๓) ทิศทางการศึกษาของประเทศไทยต้องได้รับการทบทวนอย่างจริงจัง เพื่อก้าวไปสู่อนาคต

ผลประโยชน์ของชาติที่ต้องการอย่างเป็นรูปธรรม

๑) ประชาชนต้องกินดีอยู่ดีอย่างมีคุณภาพชีวิต (Growth for people)

๒) รัฐบาลควรจัดตั้งองค์กรขึ้นมากำกับดูแล ถอดรหัสปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในมุมกว้างเพื่อสร้างความมั่นคงมั่งคั่งให้มีความยั่งยืน

๓) ความมั่นคงมั่งคั่ง ประชาชนสามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีบนฐานของความพอเพียง

๔) รัฐต้องค้นหาความพอดีระหว่างระบบทุนนิยมกับประชาธิปไตย

อนาคตของประเทศไทยที่ประชาชนต้องการรูปธรรมและแนวทาง

๑) แก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒) แก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่น

๓) แก้ปัญหายาเสพติด

๔) แก้ปัญหาอุทกภัย

๕) แก้ปัญหาเศรษฐกิจราคาสินค้า น้ำมันแพง

๖) แก้ปัญหาความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน

๗) ความชัดเจนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๕๘ จะมีแนวโน้มอย่างไร

๘) ขาดเจ้าภาพหลักในการปฏิรูป ขาดความต่อเนื่องหลักการบริหารทั่วไป

๙) ขาดการปลูกฝังค่านิยมและความคิดความเป็นชาติไทย

๑๐) ควรแยกยุทธศาสตร์ระดับพื้นฐาน เช่น อัตลักษณ์ ภาษา ประเพณีวัฒนธรรมให้ชัดเจน เพื่อคงความเป็นชาติไว้ให้มั่นคง บรรจุในหลักสูตรการศึกษา

สุดท้ายนี้ เชื่อว่าไม่มีวิสัยทัศน์ใดที่จะไปได้ดีถ้าไม่มีความชัดเจนและมีความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ชาติ วิสัยทัศน์ชาติจะต้องมีแนวคิดว่า ทำอย่างไรให้ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยเท่ากับประเทศที่เจริญแล้ว โดยคนยากจนใต้เส้นความยากจนต้องหมดไป ช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยไม่เกินค่าเฉลี่ยของโลก นโยบายแห่งชาติต้องบูรณาการทุกภาคส่วน ทุกกลุ่มคน ทุกพื้นที่ ไม่ใช่นโยบายเพื่อหวังคะแนนนิยม ที่ผ่านมาวาระแห่งชาติของประเทศไทยมีข้อจำกัดในบริบทต่างๆ ด้านการศึกษา ทำอย่างไรจะจัดลำดับความสำคัญให้ชัดเจนที่มีจุดร่วมของคนในชาติ

<u>ประเทศไทยจะเดินหน้าอย่างไรในอนาคต</u>

๑) จะต้องมีหน่วยงานในชาติที่ดูภาพรวมระยะยาวของประเทศอย่างแท้จริง โดยรวมหน่วยงานหลักของประเทศขึ้นมาเป็นองค์กรที่อยู่นอกเหนือการควบคุมทางการเมืองมากเกินไป

๒) มีจุดยืนของประเทศชัดเจน เพื่อจะพุ่งไปชัดเจน

๓) มีการเสวนาระดับชาติเพื่อฟังเสียงประชาชนที่มาจากความรู้สึกร่วมของคนในชาติ ไม่ใช่บนลงล่าง

๔) แยกบทบาทระหว่าง “รัฐ” กับ “รัฐบาล” ให้ชัดเจนเพราะรัฐบาลมีข้อจำกัดทางการเมืองมาเร็วไปเร็ว ดังนั้น เรื่องบางเรื่องที่ต้องการความต่อเนื่องต้องให้ “รัฐ” คือ ฝ่ายราชการดำเนินการอย่างเป็นเอกภาพ โดยมีเป้าหมายเดียวกัน คือ ภาพรวมของชาติ

๕) การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนให้ครอบคลุมทุกประการทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

๖) การต่อสู้ระหว่างการเมืองปัจจุบันคือการเมืองธนาธิปไตยกับการเมืองประชาธิปไตยที่แท้จริง ต้องมีระบบการเมืองใหม่ (Political Reengineering) ความต่อเนื่องกับความเปลี่ยนแปลง จะเห็นว่าประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสร้างความต่อเนื่องในชาติได้อย่างดี โดยไม่ขัดแย้งกับประชาธิปไตย ถูกนำไปสื่อสารให้ชัดเจนแก่ประชาชนเพื่อไม่ถูกนำไปใช้สร้างความวุ่นวายทางความมั่นคง

๗) การเปลี่ยนแปลงภาคธุรกิจ รัฐ และภาคประชาชนให้มีสมดุลอย่างแท้จริง

๘) การอยู่ร่วมกับเพื่อนบ้านอย่างเป็นมิตรและพร้อมจะแข่งขันกับเพื่อนบ้าน

๙) การถ่วงดุลระหว่างประเทศมหาอำนาจซีกตะวันตกกับมหาอำนาจใหม่ เช่น จีน อินเดีย รัสเซีย ประเทศไทยจะต้องถ่วงดุลให้เหมาะสม ทั้งระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ระดับชาติและระดับโลก บริหารจัดการภาครัฐให้สมดุล ดังนั้น ประเทศไทยต้องการการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ คือวางรากฐานครั้งใหญ่ในช่วงรอยต่อของประเทศที่เผชิญอยู่

๕ฉ-๒ ประชาคมอาเซียน ๒๐๑๕[2]

"ความท้าทายและการเตรียมความพร้อมระบบงานความมั่นคงของประเทศไทยภายใต้ประชาคมอาเซียน ๒๐๑๕"

๑) ความมั่นคงด้านการเมืองและการทหาร สรุปได้ดังนี้

ความท้าทายของประเทศไทยภายใต้ประชาคมอาเซียน ๒๐๑๕ มี ๖ ประการ คือ

(๑) ความท้าทายด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากการค้าการลงทุนขนาดใหญ่ การเพิ่มจำนวนของประชากรในประชาคมอาเซียน ความเชื่อมโยงของระบบขนส่งต่างๆ การเจริญเติบโตของระบบการสื่อสารและเทคโนโลยีที่ไร้พรมแดน การแย่งชิงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม พลังงาน ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะส่งผลกระทบกับความมั่นคงของประเทศไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม

(๒) ความท้าทายด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากภัยคุกคามรูปแบบใหม่หลากหลายรูปแบบ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด การติดยาเสพติด ความเสื่อมถอยของประชาชนในประชาคมอาเซียนด้านคุณธรรมจริยธรรม การลักลอบเข้าเมือง การแพร่ระบาดของโรคจากมนุษย์สู่มนุษย์และจากสัตว์สู่มนุษย์ การก่อการร้าย และอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์

(๓) ความท้าทายด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างประเทศ สาเหตุของปัญหาเกิดจากการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างสูง มีการแย่งชิงทรัพยากรต่างๆ เพื่อนำมาเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อความเจริญเติบโตของกลุ่มทุนและความต้องการของประชาชนที่มีอยู่อย่างไม่จำกัด และอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ ปัญหาความขัดแย้งเรื่องเขตแดนระหว่างประเทศและปัญหาน่านน้ำในทะเลจีนใต้ การแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ของแต่ประเทศทำให้ประเทศสมาชิกขาดจุดยืนที่จะมีนโยบายเพื่อประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม และความขัดแย้งก็ยากที่จะยุติ

(๔) ความท้าทายที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปัญหาภายในของแต่ละประเทศซึ่งอาจมีประเทศสมาชิกบางประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาทั้งหมดดังกล่าวส่งผลกระทบด้านความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ ความไว้เนื้อเชื่อใจ ความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน อันจะทำให้การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนต้องหยุดชะงัก

(๕) ความท้าทายที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้มีการแย่งชิงทรัพยากรทางธรรมชาติ

---

[2] สรุปผลการสัมมนา เรื่อง "ความท้าทายและการเตรียมความพร้อมระบบงานความมั่นคงของประเทศไทยภายใต้ประชาคมอาเซียน ๒๐๑๕" จัดโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ร่วมกับ คณะอนุกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท วันศุกร์ที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ ณ ห้องรับรอง ๑ - ๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

ส่งผลกระทบต่ออุณหภูมิของโลกที่สูงขึ้น ภูเขาน้ำแข็งขั้วโลกเหนือและใต้ละลายอย่างรวดเร็ว ทำให้น้ำทะเลสูงขึ้น

(๖) ความท้าทายจากความมั่นคงทางทะเล

- เนื่องจากมนุษย์ต้องพึ่งพาเส้นทางคมนาคมทางทะเล การประมง และยังมีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์เพราะในมหาสมุทรบางแห่งอาจมีแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์

- กฎหมายทางทะเลของสหประชาชาติ ได้กำหนดเขตน่านน้ำของประเทศที่มีพื้นที่ติดทะเลไว้ ไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล และเขตเศรษฐกิจเฉพาะ ๒๐๐ ไมล์ทะเลถัดจากน่านน้ำของประเทศนั้นๆ โดยประเทศหรือรัฐชายฝั่งของเขตเศรษฐกิจเฉพาะจะมีอำนาจอธิปไตยในการสำรวจและใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งไม่มีชีวิตในบริเวณน่านน้ำเหนือพื้นทะเลบริเวณนั้น รวมทั้งพื้นทะเลและชั้นดินใต้พื้นทะเลบริเวณนั้นด้วย ดังนั้น ประเทศต่างๆ ที่มีพื้นดินติดทะเลร่วมกันจึงมีปัญหาเรื่องการรุกล้ำและการใช้ประโยชน์ในเขตน่านน้ำและเขตเศรษฐกิจเฉพาะอยู่เสมอ เช่น ทะเลจีนใต้ ที่มีทั้งจีน ไต้หวัน เวียดนาม ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย บรูไน สิงค์โปร มาเลเซียเกิดข้อพิพาทเรื่องสิทธิครอบครองหมู่เกาะสแปรตลีย์ในทะเลจีนใต้

ประเทศไทยก็จะต้องมีการเตรียมความพร้อมรับมือด้านความมั่นคงที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น ด้านกฎหมายทางทะเล โดยการศึกษาวิจัยยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาในภูมิภาค การฝึกซ้อมการรบร่วมกับบางประเทศ เนื่องจากเป็นประเทศประชาคมอาเซียนร่วมกันและมีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง

๒) <u>ความมั่นคงด้านกระบวนการยุติธรรม</u> สรุปได้ดังนี้

กระบวนการยุติธรรมเป็นนโยบายสำคัญของประเทศที่เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าประเทศนั้นๆ มีความมั่นคงหรือไม่ ถ้าประเทศใดมีกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เข้มแข็งก็จะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความสั่นคลอนของประเทศนั้น ในปีพ.ศ. ๒๐๑๕ จะมีการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องเตรียมพร้อมรับมือและเข้าไปมีส่วนร่วมกับภัยที่อาจจะตามมากับการเปิดประเทศเพื่อรองรับการค้าการลงทุน สังคมวัฒนธรรม การเมืองภายใต้ประชาคมอาเซียน ซึ่งจะต้องหาแนวทางป้องกันปัญหาความมั่นคงร่วมกันในด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายปกครองจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีความทันต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิภาคเพื่อให้เกิดความมั่นคง

ด้านความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม ประเทศไทยจะมีความเชื่อมั่นกฎหมายที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศมากน้อยเพียงไร ซึ่งระบบกฎหมายของแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างไปตามวัฒนธรรมประเพณีของแต่ละประเทศ ในประเทศ Australia เชื่อว่าการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) จะเป็นการรักษาความมั่นคงของชาติได้ แต่ต้องมีการ

ตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลด้านกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นโดยเฉพาะ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) เป็นต้น

สิ่งที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

ภายนอก

(๑) ภาวะโลกาภิวัตน์ (Globalization)

(๒) การย้ายถิ่น (Migration)

ภายใน

(๑) ระบบป้องกันภัย

(๒) ความสามัคคีของคนในชาติ

(๓) คุณภาพของประชากร

(๔) ความมีเสถียรภาพทางการเมือง

ปัญหาประชาคมอาเซียน

(๑) ระบบกฎหมายที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ

(๒) การปฏิบัติ

(๓) ขาดสภาพบังคับที่แน่นอน

ข้อสังเกต

ความร่วมมือในระดับพหุภาคี (Multilateral) จะประสบผลสำเร็จน้อยกว่าความร่วมมือในระดับทวิภาคี (Bilateral) เนื่องจากเหตุผลต่างๆ ประกอบด้วย

(๑) เหตุผลความอ่อนไหวต่อเรื่องอธิปไตย (Sovereignty Sensitivities)

(๒) ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ (Financial Constraint) ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณของประเทศในภูมิภาคเป็นอุปสรรคที่สำคัญของกิจกรรมความร่วมมือด้านต่างๆ เนื่องจากประเทศต่างๆ มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณในการสนับสนุนทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณในการเข้าร่วมกิจกรรมความร่วมมือต่างๆ ที่หลายชาติเข้าร่วม

(๓) ขีดความสามารถ (Capacity) หลายประเทศในภูมิภาคนี้มีข้อจำกัดในเรื่องขีดความสามารถของกำลังพล การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จึงทำให้มีความลังเลที่จะเข้าร่วมกิจกรรมความร่วมมือที่จัดขึ้น เช่น ข้อจำกัดและขีดความสามารถในการใช้ภาษาที่จะสามารถสื่อสารกับประเทศต่างๆ

(๔) เนื่องจากบางประเทศ เช่น พม่า มีลักษณะทางวัฒนธรรมทางทหารที่ค่อนข้างปกปิด (Closed Military Culture) ดังนั้น จึงเข้าร่วมกิจกรรมความร่วมมือทางทหารกับประเทศอื่นๆ ค่อนข้างน้อย

(๕) นอกจากนี้ในหลายๆ กิจกรรมความร่วมมือโดยเฉพาะกิจกรรมที่เป็นลักษณะการประชุมสัมมนาในระดับพหุภาคีจะเกิดผลสำเร็จน้อยเนื่องจากแต่ละประเทศขาดความจริงจังในการนำผลหรือข้อตกลงของการประชุมไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

(๑) ต้องมีกฎหมายที่ชัดเจนเป็นกลาง (โดยให้แต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมพิจารณาว่ามีกฎหมายใดที่อาจเกิดปัญหาขึ้นในอนาคต)

(๒) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อเตรียมความพร้อมทุกด้าน

(๓) สร้างบทบาทของทนายความ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ในการเป็นผู้นำ

(๔) เรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากกระบวนการยุติธรรมชาติอื่นเพื่อเพิ่มเติมและสร้างความแข็งแกร่ง

๓) ความมั่นคงด้านพลังงานและเศรษฐกิจ สรุปได้ดังนี้

ความร่วมมือที่สำคัญของประชาคมอาเซียน

(๑) การเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วม - มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี และการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น

(๒) การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจอาเซียน - การสร้างความสามารถในด้านต่างๆ เช่น นโยบายการแข่งขัน สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา นโยบายภาษี และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

(๓) การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค - การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของสมาชิกและลดช่องว่างของระดับการพัฒนาระหว่างสมาชิกเก่าและใหม่

(๔) การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก

๔) ความมั่นคงด้านพลังงาน

(๑) มีแหล่งพลังงานเพียงพอ

(๒) รองรับภาวะฉุกเฉินได้

(๓) มีราคาเหมาะสม

(๔) มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำ

(๕) สังคมให้การยอมรับ

ความต้องการและการจัดหาพลังงานในอนาคต

ประเทศในโลกรวมทั้งประเทศไทยมีความต้องการในการบริโภคสินค้าและบริการเพื่อการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุข จึงมีผู้ผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชากรภายในประเทศและประชากรโลก ทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่มีความเจริญเติบโตหรือการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เทคโนโลยี ประชากรที่เพิ่มขึ้นของแต่ละประเทศ การพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุดจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องการใช้พลังงานมาเป็นตัวขับเคลื่อน ทรัพยากรน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติที่มีอยู่เริ่มจะหมดไป ทำให้ต้องมีการจัดหาพลังงานและแหล่งพลังงานทดแทนซึ่งมีบทบาทสำคัญ เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ ชีวมวล ก๊าซชีวภาพ พลังงานจากพืช เป็นต้น

วิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของการใช้และการจัดหาพลังงานของประเทศไทย

จุดแข็ง

(๑) มีระบบการขนส่งดี

(๒) มีการบริหารจัดการที่ดี มีประสบการณ์ลงทุนในต่างประเทศ

(๓) มีโครงสร้างพื้นฐานที่ดี ครอบคลุมและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

(๔) มีบุคลากรด้านพลังงานที่มีองค์ความรู้ และประสบการณ์

(๕) ไทยมีข้อได้เปรียบทางด้านภูมิศาสตร์ที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค

จุดอ่อน

(๑) ไทยมีความต้องการพลังงานสุง แหล่งทรัพยากรไม่เพียงพอ

(๒) ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน

(๓) กฎหมายบางเรื่องยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ-พลังงาน

(๔) การอุดหนุนราคาด้านพลังงานไม่เหมาะกับบริบท AEC

(๕) องค์กรความรู้ด้านพลังงานในอาเซียนค่อนข้างจำกัด

โอกาส

(๑) ภูมิภาคอาเซียนมีแนวโน้มเติบโตสูง

(๒) ไทยรายล้อมด้วยประเทศเพื่อนบ้านที่มีทรัพยากรมาก

(๓) อาเซียนเป็นตลาดพลังงานที่มีขนาดใหญ่

(๔) ความเชื่อมโยงในการจัดหาพลังงานใน AEC มีสูง

(๕) การเจรจาด้านพลังงานเพิ่มมากขึ้น ภายใต้กรอบ AEC สะดวกขึ้น

(๖) เกิดการแข่งขันด้านพลังงานเพิ่มมากขึ้นใน AEC

อุปสรรค

(๑) กฎระเบียบระหว่างประเทศ และกฎระเบียบด้านการค้าการลงทุนในบางประเทศที่ยังไม่เป็นสากล

(๒) ภาพลักษณ์เชิงลบของไทยจากมุมมองเพื่อนบ้าน

(๓) ความแตกต่างทางด้านมาตรฐานระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สายส่ง คุณภาพก๊าซ เป็นต้น

สรุปโอกาสของประเทศไทยภายใต้ประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับพลังงาน

(๑) การจัดหาแหล่งพลังงานจากประเทศใน AEC ทำได้สะดวกขึ้น

(๒) การแข่งขันเป็นปัจจัยขับเคลื่อนให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพภาคการผลิตและการใช้พลังงาน

(๓) โอกาสในการขยาย และส่งออกเทคโนโลยีพลังงานทดแทนและการอนุรักษ์พลังงานเพิ่มสูงขึ้น

(๔) การจัดทำมาตรฐาน และโครงการพัฒนาบุคลากรด้านพลังงาน

๕) ความมั่นคงด้านประชาสังคม สรุปได้ดังนี้

(๑) ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ประกอบด้วย ๓ ประชาคม คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม รวมไปถึงการเชื่อมโยงอาเซียน ๔ ประเด็น คือ การเชื่อมโยงทางกายภาพ ถนนหนทาง ท่าเรือ และการบิน การเชื่อมโยงทางกฎระเบียบข้ามพรมแดนต่างๆ การเชื่อมโยงทางข้อมูล IT และการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับประชาชน

(๒) กฎบัตรอาเซียน ซึ่งถือเป็นธรรมนูญร่วมระหว่างประเทศสมาชิก ๑๐ ประเทศ ให้ความสำคัญกับการที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางของขบวนการสร้างประชาคมอาเซียน โดยมีแรงบันดาลใจร่วมกัน ภายใต้คำขวัญ วิสัยทัศน์ อัตลักษณ์ และประชาคมที่มีความเอื้ออาทรเดียวกัน (Preamble The ASEAN Charter)

(๓) ลักษณะของประชาคมการเมืองและความมั่นคง เคารพในหลักการประชาธิปไตย นิติรัฐ ธรรมาภิบาล สนับสนุนและปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอาเซียน มีวัตถุประสงค์ให้อาเซียนอยู่ร่วมกับประชาคมโลกอย่างสันติสุข ด้วยความยุติธรรม เคารพในประชาธิปไตย และความสมดุลย์กับสิ่งแวดล้อม จึงเป็นประชาคมที่เปิดกว้าง โปร่งใสรอบด้าน มองไปข้างหน้า และไม่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน (ข้อ ๖, ๗ และ ๘ ของ ASEAN Political-Security Community Blueprint)

(๔) ลักษณะ ๓ ประการของ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง คือ

- เป็นประชาคมที่มีกติกาและพัฒนาค่านิยมและบรรทัดฐานร่วมกัน
- เป็นภูมิภาคที่สงบสันติ ยั่งยืน พร้อมที่จะปรับตัวด้วยความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ
- มีพลวัต มีวิสัยทัศน์ที่มองไปข้างนอกภูมิภาค เพื่อการรวมตัวและมีลักษณะพึ่งพากันและกันมากยิ่งขึ้น (ข้อ ๑๐ ASEAN Political-Security Community Blueprint)

(๕) ประเด็นปัญหาท้าทายอาเซียน

- ความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา และระดับการพัฒนา
- การแข่งขันเพื่อการแย่งชิงทรัพยากรและการลงทุน
- โครงสร้างสถาบันที่ไม่เข้มแข็ง
- ผลประโยชน์ของชาติกับผลประโยชน์ของภูมิภาค
- ขาดความไว้เนื้อเชื่อใจ และความขัดแย้งทางประวัติศาสตร์
- การแข่งขันของมหาอำนาจในภูมิภาค

(๖) ภัยคุกคามความมั่นคงแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ คือ

- ภัยคุกคามรูปแบบเดิม เช่น ความขัดแย้งทางการเมืองและการทหาร สงคราม ปัญหาชายแดน การสะสมกำลังอาวุธ

- ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ถือเป็นความมั่นคงของมนุษย์ เช่น การค้ามนุษย์ การค้าสตรีและเด็ก การลักลอบค้ายาเสพติด การเกิดภัยพิบัติ/ภัยธรรมชาติ การละเมิดสิทธิมนุษยชน โรคระบาด การก่อการร้าย การลักลอบค้า ขนอาวุธ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย และการฟอกเงิน เป็นต้น

จะเห็นว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงปัจจุบันมากกว่าภัยคุกคามรูปแบบเดิม ซึ่งการแก้ปัญหาต้องใช้ นิติรัฐ ธรรมาภิบาล และการจัดการทางทรัพยากรอย่างสมดุลย์

(๗) ความมั่นคงทางด้านประชาสังคมเป็นเรื่องใหญ่มาก เพราะเป็นเรื่องความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิต ความสุขสงบ ความยุติธรรม และการมีชีวิตที่มีคุณภาพของประชากรอาเซียน ๖๘๐ ล้านคน เรื่องนี้เกี่ยวโยงทั้งสามประชาคม เพราะประชาชนเป็นศูนย์กลางของขบวนการการสร้างประชาคมอาเซียน ความมั่นคงด้านประชาสังคมจึงหมายถึงความมั่นคงของความเป็นมนุษย์ของประชาชนอาเซียน ประชาชนเป็นทั้งผู้รับผลประโยชน์ ผู้ได้รับผลกระทบ และผู้กระทำพฤติกรรมต่างๆ ทั้งเป็นคุณและเป็นโทษ

(๘) ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ จะทำให้อาเซียนเป็นประชาคมเดียว มีการไปมาหาสู่กันสะดวกขึ้น พรมแดนจะลดความสำคัญลง มีทั้งเรื่องดีและไม่ดี มีการข้ามแดนมากขึ้นทั้งสินค้า ประชาชน อาชญากรรม และของผิดกฎหมายต่างๆ ที่จะตามมากับการเปิดเสรีต่างๆ การเชื่อมโยงของอาเซียนจะทำให้มีการลงทุนขนาดใหญ่ต่างๆ เช่น ท่าเรือน้ำลึก การเชื่อมโยงทางกายภาพ ถนนหนทาง และการบริการข้ามพรมแดน สิ่งที่ตามมากับการย้ายถิ่นฐานของคนคือ ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น โรคติดต่อ อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ ยาเสพติด ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะเคลื่อนย้ายได้เสรีมากขึ้น เร็วขึ้น และมีความรุนแรงมากขึ้น และสกัดกั้นได้ยากขึ้น รัฐบาลควรเตรียมมาตรการรองรับไว้ (กลับไปสู่กฎหมาย และการคอรัปชั่น - นิติรัฐและธรรมาภิบาล)

(๙) การลงทุนการพัฒนาจะเพิ่มขึ้น คำถามว่าใครได้ประโยชน์ ประชาชนโดยเฉพาะชาวนาเกษตรกรจะยังเข้าไม่ถึงประโยชน์ของการเป็นประชาคมอาเซียน ประชาชนระดับล่างๆ ยังไม่รู้ไม่เข้าใจประชาคมอาเซียนมากนัก ไม่รู้ช่องทางในการได้ประโยชน์จากอาเซียน ขณะเดียวกันจะได้รับผลกระทบจากการเปิดประชาคมอาเซียนมากกว่ากลุ่มอื่นๆ นักลงทุนขนาดใหญ่จะได้ประโยชน์มาก มีการลงทุนขนาดใหญ่ขึ้นตามขนาดของตลาดการค้า การเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนา และชุมชนจะถูกละเมิดสิทธิต่างๆ ช่องว่างระหว่างคนรวยคนจนจะเพิ่มมากขึ้น คนจนจะเพิ่มมากขึ้น คนรวยก็จะรวยมากขึ้น

ประชาสังคมวัฒนธรรม จะทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรมากขึ้นการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เช่น แม่น้ำโขง ทัศนะคติของประเทศเพื่อนบ้านต้องมีการเปลี่ยนแปลง ประวัติศาสตร์ในอดีตไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้แต่ต้องสร้างประวัติศาสตร์ใหม่ การสร้างสังคมในปัจจุบันต้องอาศัยกฎหมาย ต้องมีนโยบายสาธารณะเพื่อลดช่องว่างของสังคม คนไทยมีพฤติกรรม

แบบเสรีซึ่งแตกต่างกับพฤติกรรมของคนเวียดนามที่มีความกระตือรือร้น ถ้าคนไทยไม่มีการปรับตัวจะอยู่ลำดับท้าย ทั้งนี้ การเชื่อมโยงประชาชนกับประชาชนระหว่างประเทศต้องรู้เขารู้

ดังนั้น เห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีกระบวนการมีส่วนร่วม และมอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบเป็นเรื่องๆ อย่างเป็นเอกภาพ รวมทั้งให้ประชาคมอาเซียนเป็นของชาวบ้าน

บรรณานุกรม

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

ผนวก ก.

ตารางสรุปผลการศึกษา

ประเด็นผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
๑. <u>ด้านการรักษาความมั่นคงภายใน</u>		
♦การทหาร	- กระทรวงกลาโหม - กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร - สำนักข่าวกรองแห่งชาติ - สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ - สำนักงานตำรวจแห่งชาติ - พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ - พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ - พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	**พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑** (๑) หลักการในมาตรา ๒๕ เป็นหลักการใหม่ที่บัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์มิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีอำนาจแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลของหน่วยทหาร โดยการพิจารณาแต่งตั้งต้องเป็นไปตามมติคณะกรรมการซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน อันเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (๒) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่อยู่ในระดับไม่เหมาะสม ส่งผลให้การปฏิบัติตามกฎหมายไม่ราบรื่น จะเห็นได้จากวิกฤติการณ์ของชาติหลายกรณีที่มีการใช้กำลังทหารในแนวทางที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตของเจ้าหน้าที่ทหารที่ปฏิบัติภารกิจและยุทโธปกรณ์ของกองทัพ นอกจากนี้ยังมีการดำเนินคดีต่อทหารที่ปฏิบัติภารกิจตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา
		พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ (๑) โครงสร้างของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ ยังมีช่องว่างของการตรวจสอบจากภาคส่วนหรือองค์กรต่างๆ เนื่องจากเป็นความร่วมมือกันภายในภาครัฐระหว่าง ๒ กระทรวงหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
		(๒) โครงสร้างและการปฏิบัติงานตามการจัดส่วนราชการของ กอ.รมน.มีทั้งส่วนที่ทับซ้อนกันเอง และซ้ำซ้อนกับหน่วยงานหรือองค์กรภายนอก ส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่มีเอกภาพ
		พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ (๑) การใช้กำลังทหารนั้น โดยปกติจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อกรณีมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ฯ แต่ในปัจจุบันเมื่อมีพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ฝ่ายการเมืองมักยกระดับความรุนแรงขึ้นเพื่อให้สามารถใช้กำลังทหารได้ ถึงแม้ว่าพระราชกำหนดดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวอาจกระทบต่อกำลังใจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ (๒) ฝ่ายบริหารควรใช้ดุลพินิจในการนำกฎหมายพิเศษมาใช้ให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ เนื่องจากการใช้กำลังทหารในการควบคุมฝูงชนแล้วเกิดความผิดพลาดจะเป็นการลดเกียรติภูมิของทหาร และการมอบหมายให้ฝ่ายทหารทำหน้าที่ในการควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมควรใช้ทหารประจำการที่มียศตั้งแต่นายสิบขึ้นไป เนื่องจากมีวุฒิภาวะและได้รับการฝึกฝนมาเป็นการเฉพาะ

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
		สภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (๑) การให้ความสำคัญต่อประเด็นความมั่นคงของหัวหน้ารัฐบาลโดยการเข้าร่วมประชุมกับสภาความมั่นคงแห่งชาติในฐานะประธาน (๒) สภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ต้องประสานการทำงานกันอย่างต่อเนื่องในระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ ความไว้เนื้อเชื่อใจกันระหว่าง ๒ องค์กร จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่องานด้านความมั่นคงของประเทศ
♦**การเมือง**	- ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ - ผู้แทนกรมยุทธการทหารบก - นายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุราษฎร์ธานี (อดีตรองนายกรัฐมนตรี) - สรุปผลการเสวนาเรื่อง “เยียวยา ๗.๕ ล้านบาท : เป็นธรรม หรือ ลำเอียง?”	(๑) รัฐบาลให้ความสำคัญเรื่องการปรองดองและการมีส่วนร่วม แต่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องการเยียวยา ผู้นำรัฐบาลต้องดูแลประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (๒) หลักเกณฑ์การเยียวยาทางการเมืองเพื่อสร้างความเป็นธรรมแบบประชานิยม เป็นการสร้างเงื่อนไขปัญหาทำให้กระบวนการยุติธรรมถูกมองข้าม ปัญหาจึงตกอยู่กับคณะกรรมการเพียงคณะเดียว ทั้งนี้ ผู้ที่ต้องการอยู่ภายใต้เงื่อนไขและต้องการ ๗.๗๕ ล้านบาท ส่วนใหญ่เห็นว่าการเยียวยาทางการเมืองแตกต่างกับการเยียวยาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ต้องมีคณะกรรมการจาก ๓ ฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน ประชาชนบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเห็นว่าตัวเลขไม่มีความสำคัญเท่ากับการเยียวยาด้านจิตใจ แต่การให้ความเป็นธรรม และการให้เกียรติซึ่งกันและกันจะมีความยั่งยืนกว่า (๓) รัฐบาลไม่ให้ความเป็นธรรมกับผู้จ่ายภาษี การเยียวยาก็ไม่มีกฎหมายรองรับในการใช้งบประมาณ ไม่มีกติกา ไม่มีมาตรฐาน ซึ่งการเยียวยาควรมีความเป็นธรรมกับทุกกลุ่ม

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
		ดังนั้นต้องมีกระบวนการตรวจสอบและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักเป็นผู้อนุมัติ (๔) การจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไม่มีรัฐบาลใดที่แสดงความชัดเจนในการผลักดันหรือนำเสนอร่างกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม (๕) การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้าปฏิบัติภารกิจตามกฎหมายความมั่นคงแล้วอาจจะถูกดำเนินคดีเพราะกฎหมายไม่ได้คุ้มครองจะมีผลอย่างไรและจะแก้ไขอย่างไร
♦เศรษฐกิจ	- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - สำนักงบประมาณ - สมาคมธนาคารไทย - สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย - สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	**สมาคมธนาคารไทย** (๑) จุดเปลี่ยนที่สำคัญในการปรับตัวของระบบสถาบันการเงินอาจจะเป็นแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน การเปิดเสรีทางการเงิน ความจำเป็นที่สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ จะต้องมุ่งเสริมสร้างศักยภาพทางธุรกิจภายใต้แนวคิด “ธนาคารเต็มรูปแบบ” (Universal Bank) (๒) บุคคลที่ไม่สุจริตมีกลวิธีและเทคนิคในการหลบหลีก หลบเลี่ยง ยักย้ายและถ่ายโอนเพื่อนำเงินออกนอกประเทศ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ควรเข้ามากำกับดูแลอย่างเข้มงวด (๓) นโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ไม่มีความชัดเจนและนามธรรมสูง อันจะไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง (๔) ภาคเอกชนคาดหวังเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ของภาครัฐที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด เช่น แผนเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินที่ให้โอกาสภาคเอกชนเข้าไปเขียนแผนร่วมกับภาครัฐเพื่อจะได้มุมมองที่แตกต่าง

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
		บนพื้นฐานที่หลากหลายและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม
		สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (๑) รัฐบาลควรกำหนดทิศทางของแผนอุตสาหกรรมให้ชัดเจนและวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งชี้แจงนโยบายการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบและยั่งยืนแก่นักลงทุนให้ทราบถึงแผนการรองรับกับปัญหาอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศเกิดความเชื่อมั่น (๒) การทุจริตคอร์รัปชั่นของนักการเมืองและข้าราชการ และการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพเป็นสิ่งที่ทำลายความเชื่อมั่นในการลงทุน และการย้ายฐานการผลิตนักลงทุนที่ไม่มั่นใจในนโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐ (๓) ระบบการศึกษาไม่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับความต้องการของตลาดแรงงานฝีมือเฉพาะด้าน เนื่องจากคนไทยมีค่านิยมเรียนจบปริญญาตรีแล้วรับราชการมากกว่าเข้าศึกษาต่อในสายอาชีพระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ เมื่อเทียบกับความต้องการของตลาดแรงงานกับแรงงานที่มี ประกอบกับรัฐบาลไม่มีนโยบายส่งเสริมด้านพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นรูปธรรม (๔) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ไม่ส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมของคนไทยเท่าที่ควรจะเป็น
		สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (๑) ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจกับความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันโดยตรง ภาคเอกชนมีความเห็นว่าประเทศไทยยังมีโครงสร้างในการจัดการเศรษฐกิจ กฎหมาย กฎ

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
		ระเบียบที่อ่อนแอ ไม่มั่นคง และปรับตัวไม่ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป (๒) ประเด็นวิกฤติด้านอาหารโลกสู่ความมั่นคงของชาติ คำว่า “ความมั่นคงทางอาหาร” หมายถึง การมีอาหารในปริมาณที่เพียงพอ สามารถเข้าถึงได้ มีคุณภาพ และมีความปลอดภัย โดยกลุ่มผู้ส่งออกยึดมาตรฐานของสหภาพยุโรป (EU) เป็นเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งประเทศไทยต้องพัฒนาเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล
		แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๑) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ – ๗ เน้นการใช้แรงงานและทรัพยากรธรรมชาติ การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและแก้ปัญหาความยากจน (๒) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ – ๑๐ เน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาแบบบูรณาการและมุ่งสู่ความพอเพียง (Sufficiency) (๓) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ เน้นเทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ รวมทั้งความสมดุลและยั่งยืนโดยมีเป้าหมายของการพัฒนา คือ ความสุขของประชาชน ซึ่งต้องคำนึงถึงความเสมอภาค การมีสิ่งแวดล้อมที่ดี และการมีความสามารถในการสร้างสรรค์ทั้งทางด้านเกษตร อุตสาหกรรมและเทคโนโลยี
♦**สังคมจิตวิทยา**	- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงการจัดทำระบบพื้นฐานทางสังคม (social map) ที่มีการกำหนดเป้าหมายลงไปในพื้นที่ยังไม่มีความชัดเจนและไม่ครอบคลุม โดยแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
		<u>ระดับครอบครัว</u> - ด้านสังคม เช่น การขาดแคลนอาหาร สัมพันธภาพในครอบครัว การทำตามบทบาทหน้าที่ของคนในครอบครัว และการถูกละเมิดสิทธิส่วนบุคคล - ด้านเศรษฐกิจ เช่น การมีงานทำที่แน่นอน การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่าย - ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การประหยัดทรัพยากรและพลังงาน <u>ระดับชุมชน</u> - ด้านสังคม เช่น การเข้าร่วมกิจกรรม การเป็นสมาชิกของกลุ่ม ชุมชน หรือองค์กร การเกื้อกูลกันในสังคม การร่วมแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือร่วมกำหนดนโยบายท้องถิ่นหรือชุมชนอย่างอิสระ - ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ แรงงานในชุมชนที่อพยพย้ายถิ่น - ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและพลังงาน <u>ระดับประเทศ</u> - ด้านสังคม ได้แก่ ปัญหายาเสพติด และการค้ามนุษย์ - ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ - ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติ
♦วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	- คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	(๑) เครื่องมือสื่อสารในการส่งสัญญาณยังเป็นระบบศูนย์รวม ทำให้เกิดการรั่วไหลของข้อมูลด้านความมั่นคงจากระบบหนึ่งไปสู่อีกระบบหนึ่ง

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
	- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	(๒) โครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ กระบวนการดำเนินงาน การบังคับใช้กฎหมายยังขาดการบูรณาการความมั่นคงด้านการสื่อสารซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ความมั่นคงของชาติมีทิศทางเดียวกัน (๓) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ควรดำเนินงานตามที่พระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ (๕) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความล้าสมัย ไม่ทันกับเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วอยู่เสมอ (๖) กลุ่มผู้ชุมนุมทั้งในและต่างประเทศปัจจุบันใช้เครือข่ายสื่อสารสาธารณะ (Social Network) ในการรวบรวมคนหรือนัดหมายเพื่อทำกิจกรรมทางการเมือง บางครั้งถึงขั้นเกิดความรุนแรงซึ่งมีผลกระทบกับความมั่นคงของประเทศ (๙) ประเทศไทยมีสายรับส่งสัญญาณข้อมูลหลัก (Backbone) ครอบคลุมทั่วประเทศและมีความซ้ำซ้อนทำให้การลงทุนซ้ำซ้อน แต่ภาระค่าใช้จ่ายประชาชนเป็นผู้รับภาระ
♦สื่อมวลชน	- ผู้แทนสถานีโทรทัศน์ TNEWS - ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย	(๑) บทบาทของสื่อมวลชนในยุคโลกาภิวัตน์ มีขอบเขตการทำงานที่กว้างขึ้นตามเทคโนโลยี ทำให้การทำงานของสื่อมวลชนมีผลกระทบกับระบบงานความมั่นคงของรัฐมากขึ้น ทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งนี้ ในอดีตมีการแทรกแซงสื่อฯ บางกรณี โดยรัฐเท่านั้น แต่ในปัจจุบันกลุ่มทุนสามารถแย่งชิงมวลชนด้วยการใช้สื่อฯ เพื่อครอบงำความคิดของประชาชน (๒) สื่อมวลชนจำเป็นต้องดำเนินธุรกิจ จึงอาจมีปัญหาเมื่อนายทุนเข้ามาครอบงำสื่อมวลชนด้วยการใช้เงินทุนบีบบังคับสื่อให้ปฏิบัติตามที่กลุ่มทุนต้องการ ส่งผลให้

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
		สื่อขาดความเป็นกลาง (๓) สงครามข้อมูลข่าวสาร (Information warfare) มีมากขึ้นตามขีดความสามารถของเทคโนโลยี ซึ่งอาจมีการใช้สื่อมวลชนเพื่อประโยชน์ของการสร้างสถานการณ์ ดังนั้น สื่อมวลชนและรัฐจึงต้องร่วมมือกันหามาตรการที่จะป้องกันไม่ให้กลุ่มผู้ไม่ประสงค์ดีนำสื่อฯ ไปใช้เป็นเครื่องมือในการบิดเบือนข้อมูลให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะมีผลต่อความมั่นคงของรัฐ (๔) งานข่าวกรองของรัฐเป็นสิ่งสำคัญในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องกับประชาชน และใช้ในการวางแผนงานด้านความมั่นคงทั้งเชิงรุกและเชิงรับ (๕) โลกยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด ส่งผลให้ช่องทางการสื่อสารมีเพิ่มขึ้นหลากหลายช่องทาง โดยช่องทางที่สร้างกระแสสังคมและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงได้อย่างมากในปัจจุบัน คือ การเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารทาง Internet ทำให้ทุกคนสามารถเป็นสื่อมวลชนได้เอง อันอาจจะส่งผลให้รัฐไม่สามารถควบคุมสื่อได้ (๖) การควบคุมสื่อมวลชนหลักควรเป็นหน้าที่ของสื่อมวลชนด้วยกันเองซึ่งเป็นแนวคิดจากรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้สื่อมวลชนกำกับดูแลและควบคุมกันเอง ส่วนการดำเนินการในแง่ความมั่นคงต่อการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์เชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารทาง Internet ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในหลายรูปแบบนั้น จำเป็นจะต้องดำเนินการเชิงรุกด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักป้องกันตนเอง มีศีลธรรม โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนเพื่อจะได้มีภูมิคุ้มกัน

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
♦นักวิชาการ	- ผู้อำนวยการสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล - อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล	(๑) ระบบงานความมั่นคงของรัฐในปัจจุบันได้เปลี่ยนรูปแบบจากการใช้กำลังทางการทหารเพียงอย่างเดียวมาเป็นความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม พลังงาน และสิ่งแวดล้อม เมื่อบริบทความมั่นคงของรัฐเปลี่ยน รัฐบาลได้พยายามปรับเปลี่ยนนโยบายและยุทธศาสตร์ในหลายเรื่องเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง สิ่งแรกคือ กฎหมายแต่ยังมีปัญหาในการบังคับใช้ที่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร โดยเฉพาะกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสังคม อาทิ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ โดยปัจจุบันประเทศไทยยังมีการใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงทับซ้อนกันในบางพื้นที่ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งโดยไม่ตั้งใจและโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ดังนั้นการใช้กฎหมายความมั่นคงที่กระทบสิทธิของประชาชน จึงควรใช้เฉพาะสถานการณ์ที่จำเป็นและใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และควรมีการกำหนดระดับความรุนแรงกับมาตรการที่ใช้ (๒) พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ มีเจตนารมณ์ที่จะทำให้การบริหารราชการของกองทัพเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จึงมีความห่วงกังวลจากหลายฝ่ายว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวจะขัดกับหลักการควบคุมโดยพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง (Civilian Control) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามามีบทบาทในกองทัพได้ทุกกรณี ยกเว้นนโยบายการทหาร นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร นโยบายการปกครอง

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
		และการบังคับบัญชาภายในกระทรวงกลาโหมการพิจารณางบประมาณ การทหาร และการแบ่งสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหม การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการทหาร และเรื่องที่กฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดให้เสนอสภากลาโหม ที่จะต้องเป็นไปตามมติกลาโหม นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการออกจากตำแหน่งได้ทุกตำแหน่ง แต่จะสามารถแต่งตั้งได้เพียงตำแหน่งปลัดกระทรวง เท่านั้น และไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งตำแหน่งนายทหารให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ จึงทำให้กระทรวงกลาโหมและฝ่ายพลเรือนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างประนีประนอม (๓) ฝ่ายความมั่นคงจะต้องตระหนักและเห็นความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ประชาชนมั่นใจ โดยกองทัพควรกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และขอบเขตกับฝ่ายการเมืองอย่างเหมาะสม รวมทั้งควรจะหาวิธีการที่จะทำให้หน่วยตรวจสอบสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ เพื่อสามารถตอบโจทย์ของประชาชนได้
♦องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานอิสระ	- ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐ การกระทำส่วนใหญ่จะเกิดปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่ให้ความสำคัญและยังไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน สำหรับกรณีการกระทำละเมิดระหว่างประชาชนกับประชาชนตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญฯ เช่น การชุมนุมที่ทุกคนอ้างเสรีภาพการชุมนุม แต่สิทธิบุคคลต้องไม่ไปกระทำการละเมิดต่อสาธารณะ และปราศจากอาวุธ ดังนั้น ต้องมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมไว้รองรับต่างหาก แต่ขณะนี้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะยังไม่ผ่านรัฐสภา

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
๒. <u>ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้/การก่อการร้าย</u>		
♦**<u>ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้</u>**	- ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ - กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค ๔ ส่วนหน้า	(๑) การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของแต่ละหน่วยงานยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการและบุคลากรของแต่ละหน่วยงานไม่มีเครือข่ายแก้ไขปัญหาร่วมกัน (๒) สาเหตุหลักของความขัดแย้งของคนในสังคมยังไม่ได้รับการแก้ไข ความรุนแรงจึงยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปัญหาความรุนแรงในพื้นที่อาจเกิดจากการถ่ายทอดความคิดจากรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่งโดยการใช้ศาสนาเป็นพลังขับเคลื่อนและอาจมีสาเหตุมาจากภาครัฐขาดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหา (๓) ประเทศไทยอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านที่มีการนำแนวคิดแบบทุนนิยมเต็มรูปแบบเข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพราะเป็นเรื่องที่เสี่ยงจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในระยะยาว (๔) กระบวนการยุติธรรมมีความล่าช้าจะเกิดปรากฏการณ์ที่เสมือนว่าไม่ได้รับความยุติธรรม (Justice delay, justice deny) และประชาชนเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเสมอภาค (๖) กระทรวงศึกษาธิการมีความผิดพลาดในเชิงนโยบายที่ยกเลิกครู สช. ออกจากโรงเรียนเอกชนซึ่งเป็นระบบที่สร้างความเข้มแข็งด้านการศึกษาของรัฐ และเป็นความต้องการของโรงเรียน

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
♦<u>การก่อการร้าย</u>	- สถานทูตอิสราเอล - สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ - สำนักข่าวกรองแห่งชาติ - ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ - กองบัญชาการตำรวจสันติบาล - ผู้แทนศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายสากล กองบัญชาการกองทัพไทย - ผู้แทนศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย	(๑) สำนักข่าวกรองแห่งชาติมีอุปสรรคในเรื่องที่จะต้องปฏิบัติภารกิจตามที่รัฐบาลมอบหมาย แต่ยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนรองรับการปฏิบัติภารกิจ ทำให้ข้อมูลบางส่วนได้มาโดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องและไม่สามารถรับฟังเป็นพยานในชั้นศาลได้ (๒) กองบัญชาการตำรวจสันติบาลรับผิดชอบเรื่องการก่อการร้ายมาตั้งแต่เริ่มต้น มีข้อมูลเกี่ยวกับการก่อการร้ายเป็นจำนวนมาก แต่กลับไม่มีสิทธิในการเข้าจับกุมหรือรับฟังการสืบสวนสอบสวนผู้ต้องหาในคดีการก่อการร้าย
๓. <u>ด้านสาธารณภัยขนาดใหญ่</u>	- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย - ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.)	(๑) นโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติ กรณีศึกษามหาอุทกภัย ๒๕๕๔ เป็นเรื่องของความตื่นตัวของสายงานความมั่นคงเนื่องจากประเทศไทยอาจเกิดวิกฤติต่างๆ ขึ้นมาได้ เช่น ถ้าเกิดวิกฤติด้านการทหารกระทรวงกลาโหมจะเป็นเจ้าภาพหลัก ถ้าเกิดวิกฤติภัยด้านพลเรือน ฝ่ายพลเรือนจะต้องเข้ามาดำเนินการ เป็นต้น ทั้งนี้ ทรัพยากรอาจมีอยู่อย่างจำกัด จึงมีการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรไว้รองรับวิกฤติ มีการเตรียมพร้อมอพยพประชาชน แต่ในปัจจุบันเมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นแล้วแผนเตรียมพร้อมไม่ถูกนำมาใช้อาจเกิดจากการที่ประเทศไทยไม่มีปัญหาภัยพิบัติมาเป็นเวลานาน ทำให้ไม่มีการเตรียมพร้อม

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
		ฝึกซ้อม และแม้มีภัยแล้วแต่ไม่เห็นถึงความสำคัญของแผน ทำให้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นมา การดำเนินการของภาครัฐไม่เป็นไปตามแผนที่เขียนไว้ แต่จะดำเนินการแบบเฉพาะหน้า ไม่เป็นระบบ (๒) สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานเชิงนโยบายไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อการขับเคลื่อนแผนต่างๆ โดยตรง (๓) กองทัพบก เมื่อยามไม่มีศึกสงครามก็จะทำการฝึกซ้อมเตรียมพร้อมไว้ แต่หน่วยงานของฝ่ายพลเรือนจะไม่มีการฝึกซ้อมเพื่อเตรียมพร้อม สำหรับการเตรียมพร้อมจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วย อีกทั้งต้องมีการบูรณาการเป็นอย่างดีปัญหาจะได้ไม่เกิดขึ้น (๔) กระทรวงสาธารณสุขมีแผนงานดำเนินการอย่างเป็นระบบพอสมควร วิกฤติการณ์อุทกภัยในปัจจุบันเข้านิยามนโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว ซึ่งเป็นภัยพิบัติในลักษณะที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ (๕) กรณีมหาอุทกภัย ปี ๒๕๕๔ นี้ ประเทศไทยมีนโยบายการเตรียมพร้อมแล้วเพียงแต่ข้าราชการประจำอาจไม่ได้นำเสนอรัฐบาลเพื่อนำมาใช้ หรือฝ่ายการเมืองอาจไม่เห็นความสำคัญของแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ และเมื่อเกิดเหตุการณ์จริงรัฐบาลไม่กล้าที่จะประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ เนื่องจากเกรงว่าต่างประเทศจะตื่นตระหนก (๖) กรณีสถานการณ์อุทกภัยปี ๒๕๕๔ เมื่อมีเหตุการณ์รุนแรงมากขึ้นจึงได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยเข้ามารับผิดชอบแต่สถานการณ์มิได้คลี่คลายหรือดีขึ้น และต่อมาจึงออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติป้องกันฯ มาตรา ๓๑ ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง มีข้อสงสัยว่าเพราะเหตุใดการแก้ไขปัญหาจึงได้ล่าช้าและ

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
		ไม่เป็นผลในระดับที่ดี รวมทั้งเมื่อสถานการณ์ถึงขั้นรุนแรงเกินที่จะควบคุมได้ เหตุใดรัฐบาลจึงไม่ใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ แต่เลือกที่จะใช้กฎหมายปกติเข้ามาบริหารจัดการในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ
๔. <u>การบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงตามหลักธรรมาภิบาล</u>		(๑) แนวความคิดการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงและการบริหารจัดการความมั่นคงอย่างมีธรรมาภิบาล (SSR/SSG) ซึ่งเป็นแนวคิดของต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยน่าจะมีแนวคิดที่แตกต่างอยู่บ้าง เนื่องจากประเทศไทยมีเหตุการณ์ใหม่ๆ เกิดขึ้นอยู่เสมอ (๒) หน่วยงานความมั่นคงของประเทศไทยมีหน่วยงานหลายหน่วยเป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายด้านความมั่นคงออกมาส่วนใหญ่จะขาดความชัดเจน ไม่มีเอกภาพ ส่งผลให้เมื่อมอบหมายงานให้หน่วยปฏิบัติจะเกิดปัญหาต่อการปฏิบัติ (๓) การนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในงานความมั่นคงยังคงมีปัญหาข้อขัดข้องและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล จึงสมควรมีการศึกษาสภาพปัญหาการนำระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบงานความมั่นคง และเสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบงานความมั่นคง (Security Sector Reform – SSR) ที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย
๕. <u>การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม</u>	- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา - กรรมการปฏิรูปกฎหมาย - กองบัญชาการตำรวจสันติบาล - สำนักงานศาลยุติธรรม - กรมสอบสวนคดีพิเศษ	(๑) การบังคับใช้กฎหมายด้านความมั่นคงที่มีเนื้อหาทับซ้อนกัน ความสมบูรณ์และข้อบกพร่องของกฎหมายด้านความมั่นคงต้องนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงและการพัฒนา (๒) ความล่าช้าของการพิจารณาคดีในศาลสูง (ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา) โดยในศาลอุทธรณ์แบ่งเป็น ศาลอุทธรณ์ ๙ ภาค และศาลอุทธรณ์กลาง รวมเป็น ๑๐ แห่ง ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการรองรับคดีที่ขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก

ประเด็น / ผลการศึกษา	หน่วยงานที่ให้ข้อมูล/ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อสังเกต/ข้อพิจารณา
	- กรมราชทัณฑ์	(๓) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าได้ดำเนินหรืออยู่ระหว่างจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชน โดยเฉพาะกรณีคดีที่มีความเกี่ยวโยงและเกี่ยวพันกับการเมือง (๔) การคุ้มครองพยานในคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (๕) ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ให้คณะกรรมการคดีพิเศษเป็นผู้ชี้ขาด เมื่อกฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ในช่วงระยะหลังกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงดำเนินการสอบสวนคดีความอาญาตามที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้ถือว่าคดีเป็นคดีพิเศษและมอบหมายให้ดำเนินการ จึงทำให้ในช่วงเวลา ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔ มีคดีอาญาที่มีความเกี่ยวโยงกับการเมืองเข้ามาสู่การดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นจำนวนมาก

ผนวก ข.

ตารางสรุปข้อเสนอแนะ

ประเด็น	หน่วยงาน/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อเสนอแนะ
ระดับองค์กร		
๑. ฝ่ายบริหารของรัฐ/รัฐบาล - ปรับปรุงที่การบังคับใช้และปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย - ควรให้หน่วยงานทำการศึกษาเพิ่มเติมในเชิงลึกเรื่อง SSR/SSG - การสร้างคุณธรรมจริยธรรมให้กับข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง	หน่วยงานด้านยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ - วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร - สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - สภาความมั่นคงแห่งชาติ - สภาวิจัยแห่งชาติ - มหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชน - ฝ่ายบริหาร - สำนักงบประมาณ - หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ	(๑) ควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในระยะ ๕ ปี ๑๐ ปี และ ๒๐ ปี เพื่อให้มียุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการความมั่นคงของชาติในระยะยาวที่ประสานสอดคล้องกันและสอดคล้องกับทรัพยากรของชาติที่มี โดยการทำงานของหน่วยงานในระบบงานความมั่นคงควรมีการบูรณาการเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน อันจะส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและเกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนด (๒) ควรเร่งสร้างสมานฉันท์และความเป็นเอกภาพภายในชาติ เพื่อยุติปัญหาขัดแย้งทางการเมืองให้เร็วที่สุด โดยเริ่มจากฝ่ายการเมืองต้องสร้างความเข้าใจกันและแสดงความจริงใจที่จะแก้ปัญหาโดยยึดผลประโยชน์ของชาติเป็นที่ตั้ง ส่งเสริมให้มีการพูดคุยทำความเข้าใจกันระหว่างผู้ที่มีความเห็นต่าง สนับสนุนให้มีการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการรัฐสภาแทนการเคลื่อนไหวกดดันในรูปแบบของการชุมนุมที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม (๓) จากปัญหาความมั่นคงในมิติใหม่มีความซับซ้อนมากขึ้น จึงควรพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานด้านความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรองรับภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีการสร้างเอกภาพและบูรณาการความร่วมมือทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ มีการส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางวิชาการในลักษณะ

ประเด็น	หน่วยงาน/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อเสนอแนะ
		คลังสมอง (Think Tank) เพื่อรวบรวบข้อมูล วิเคราะห์สถานการณ์ ตลอดจนทำการวิจัยเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติในระยะยาว ควบคู่กับการพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยเพื่อเชื่อมโยงให้หน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องสามารถใช้องค์ความรู้ร่วมกันและนำมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติงานได้ (๔) ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองควรมีความกล้าหาญในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนใหญ่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลภาครัฐในการปฏิบัติหน้าที่ เคารพกติกาและมีจิตสำนึกของการเคารพต่อองค์กรตามกฎหมาย เช่น องค์กรอิสระ ศาล เป็นต้น ในกรณีที่ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจหรือการออกคำสั่งใดๆ อันเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชน ควรแสดงความรับผิดชอบอย่างเป็นรูปธรรมตามหลักความรับผิดชอบและหลักคุณธรรม นอกจากนี้เพื่อให้สังคมมีความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับความมั่นคงในมิติใหม่ ควรมีการอบรมและสร้างค่านิยมหรืออุดมการณ์ที่ถูกต้องให้แก่สังคม รวมทั้งควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ความรู้ด้านงานความมั่นคงในมิติใหม่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ในระยะยาวควรส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความสมดุลควบคู่กับการพัฒนาระบบราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส อำนาจ ความมั่งคั่งและการผูกขาดทางการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังเชิงโครงสร้าง โดยการปลูกฝังจิตใต้สำนึกประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับพื้นฐานของสังคม คือ โรงเรียนและชุมชน ปรับทัศนคติของประชาชนให้เห็นความสำคัญของการเมืองและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง สร้างนักการเมืองที่มีคุณภาพจากคนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม และจริยธรรมเข้ามาร่วมงานการเมืองในทุกระดับ รวมทั้งต้องสร้างจิตสำนึกความภาคภูมิใจในชาติเพื่อเป็นหลักยึดเหนี่ยวให้ทุกคนคำนึงถึง

ประเด็น	หน่วยงาน/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อเสนอแนะ
		ผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ (๕) ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ สำนักงบประมาณควรจะจัดลำดับความสำคัญตามแผนปฏิบัติงานของแต่ละกระทรวง เพื่อให้งบประมาณถูกนำไปใช้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ (๖) ประเทศไทยมีแผนและงานวิจัยเรื่องการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์เป็นจำนวนมาก แต่ขาดการบูรณาการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ จึงควรมีการนำแผนและงานวิจัยมาอธิบายการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงมากกว่าการลองปฏิบัติเพียงกลุ่มเล็ก หรือการกำหนดโครงการขึ้นมาเพื่อให้รางวัลหรือมุ่งเน้นการมีจำนวนของการเข้าร่วมโครงการมากกว่าการปฏิบัติและพัฒนาเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง (๗) กองทัพควรมีการจัดอบรมหรือจัดทำคู่มือสำหรับนักการเมืองที่เข้ามารับผิดชอบด้านความมั่นคงเพื่อให้ฝ่ายการเมืองได้ทราบถึงภาพรวมของระบบงานความมั่นคงและองคาพยพทั้งหมดที่มีอยู่ในระบบความมั่นคง รวมทั้งศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงานด้านความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนขั้นตอน กระบวนการ กฎระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสั่งการหรือการใช้กำลังทหาร อันจะส่งผลให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจสั่งการบนพื้นฐานความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับระบบงานด้านความมั่นคงมากยิ่งขึ้น (๘) รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นด้านเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นแผนการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันภัยพิบัติซึ่งจะเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญทางธุรกิจและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ควรมีการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ประเด็น	หน่วยงาน/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อเสนอแนะ
		โดยการส่งเสริมให้คนไทยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ AEC 2015 มีการเตรียมบุคลากรรุ่นใหม่ที่มีความรู้ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาของประเทศต่างๆ ในอาเซียน มีการผลิตแรงงานสายอาชีพเพื่อรองรับตลาดแรงงานที่จะเกิดขึ้น ส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศมหาอำนาจโดยมุ่งรักษาดุลยภาพด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อสร้างเครือข่ายพันธมิตรและรักษาผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาวทั้งในเวทีระดับภูมิภาคและระดับโลก รวมทั้งควรสร้างโอกาสในการดึงดูดเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ และเร่งปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อให้มีความพร้อมในการแข่งขันมากขึ้น เช่น การสร้างมูลค่าเพิ่มให้สินค้าและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เป็นต้น (๙) ในอนาคตอาจจะเปิดโอกาสให้พลเรือนเข้ามาเป็นองค์ประกอบของสภากลาโหมเพิ่มขึ้น แต่หลัก Civilian Control ต้องมี Democratic กำกับด้วย กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบด้วย จึงจะทำให้เกิดประชาธิปไตยอย่างแท้จริง
๒. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคง - จัดทำแผนเพิ่มเติมให้ครอบคลุมความรับผิดชอบในภารกิจของหน่วยงาน	- กระทรวงกลาโหม - กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร - สำนักข่าวกรองแห่งชาติ - สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ - สำนักงานตำรวจแห่งชาติ - ฯลฯ	(๑) รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้กำหนดให้รัฐจะต้องจัดหน่วยกำลังเพื่อป้องกันประเทศ และให้ความช่วยเหลือประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติ และภาระหน้าที่ดังกล่าวยังกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ อีกด้วย ดังนั้น หน่วยทหารจึงต้องเตรียมความพร้อมโดยการบูรณาการร่วมกับฝ่ายพลเรือนเพื่อรองรับภัยพิบัติอยู่เสมอ (๒) กองทัพควรจัดให้มีหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลในระดับนโยบาย โดยมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ MOOTW เพื่อปฏิบัติการทางทหารอื่นๆนอกเหนือจากสงคราม

ประเด็น	หน่วยงาน/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อเสนอแนะ
- สร้างยุทธศาสตร์กระทรวงในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า - ยึดหลักความโปร่งใส การมีส่วนร่วมและตรวจสอบได้		(Military Operations Other Than War – MOOTW) ขึ้น ซึ่งหน่วยงานในลักษณะนี้ถูกจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศ เพื่อให้มีการเตรียมกำลังพลและเตรียมการใช้กำลังในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้ปฏิบัติการทางทหารอื่นๆนอกเหนือจากสงคราม โดยให้มีงบประมาณรองรับ (๓) ควรเร่งแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของคนในชาติอย่างจริงจัง (๔) ฝ่ายความมั่นคงจะต้องตระหนักและเห็นความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ประชาชนมั่นใจ โดยกองทัพควรกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และขอบเขตกับการเมืองอย่างเหมาะสม รวมทั้งควรจะหาวิธีการที่จะทำให้หน่วยตรวจสอบสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ เพื่อสามารถตอบโจทย์ของประชาชนได้ (๕) กระทรวงกลาโหมควรเชื่อมโยงข้อมูลและประชาสัมพันธ์ขีดความสามารถของกองทัพในด้านต่างๆ ให้ฝ่ายการเมืองทราบ เพื่อให้ฝ่ายการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศสามารถใช้ขีดความสามารถของทหารเพื่อช่วยเหลือประชาชนในยามวิกฤติได้ (๖) ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังคงเป็นภัยคุกคามความมั่นคงในระยะยาว ข้อที่น่าห่วงกังวล คือ มีความพยายามที่จะยกระดับของปัญหานี้เข้าสู่ประชาคมโลกและองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งให้มีการแทรกแซงจากภายนอกทั้งจากกลุ่มที่นิยมความรุนแรงและองค์กรระหว่างประเทศ จึงต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความเชื่อมโยงกันได้ ขณะเดียวกันก็ไม่ควรสร้างเงื่อนไขใหม่ มิฉะนั้นปัญหาจะยิ่งซับซ้อนและแก้ไขได้ยากมากขึ้น

ประเด็น	หน่วยงาน/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อเสนอแนะ
๓. ฝ่ายกระบวนการยุติธรรม และกฎหมาย - การให้ความเสมอภาค - การพิจารณาปรับองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมปัจจุบัน - ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับปัจจุบัน	- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา - กรรมการปฏิรูปกฎหมาย - กองบัญชาการตำรวจสันติบาล - สำนักงานศาลยุติธรรม - กรมสอบสวนคดีพิเศษ - กรมราชทัณฑ์ - กระทรวงยุติธรรม - ศาลยุติธรรม - สำนักงานอัยการสูงสุด - สำนักงานตำรวจแห่งชาติ - กระทรวงมหาดไทย - กรมราชทัณฑ์ - รัฐสภา - ฯลฯ	(๑) ควรมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารของฝ่ายการเมืองให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะการเชื่อมต่อระหว่างนักการเมืองที่ใช้อำนาจกับทหารผู้ปฏิบัติควรมีความประสานสอดคล้องกัน มีการสั่งการใช้กำลังที่เป็นไปตามขั้นตอนตามกฎหมาย นอกจากนี้ ควรมีมาตรการให้นักการเมืองมีความระมัดระวังในการสั่งการใช้กำลัง และมีความพร้อมที่จะรับผิดในผลที่เกิดขึ้น (Accountability) จากการสั่งการของตนเอง (๒) ควรมีการปรับแก้พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติฯ และพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติฯ ให้มีความสอดคล้อง เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านความมั่นคงและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน (๓) ส่วนราชการภายในประเทศทุกหน่วยงานควรนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาใช้ในการบริหารราชการ เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในวงราชการ อันจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนโดยรวม (๔) รัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ แต่สังคมไทยบางส่วนยังมองว่ารัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมือง จึงมีการยกเลิกและขอแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง อันทำให้ทิศทางและยุทธศาสตร์ของประเทศ

ประเด็น	หน่วยงาน/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อเสนอแนะ
		ถูกเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากรัฐสภามีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญอันจะมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันทั้งฉบับควรจะมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ผ่านความเห็นชอบของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริงก่อน และควรมีการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและตระหนักถึงสิทธิของตนเอง (๕) สร้างกระบวนการยุติธรรมให้มีความรวดเร็ว เป็นธรรม ให้ประชาชนได้รับความเสมอภาค
๔. ประชาสังคม - กำหนดยุทธศาสตร์ของสังคมไทย - ใช้หลักการมีส่วนร่วมต่อภาคประชาสังคม - พิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่กระทบต่อความมั่นคงของประชาชน	- สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย - สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ - ฯลฯ	(๑) ความมั่นคงของมนุษย์เป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งการพัฒนาทุนทางมนุษย์จะต้องควบคู่กับการพัฒนาทุนทางสังคม การที่ทุนทั้งสองอย่างคลาดเคลื่อนกันจะนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคม กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ จึงต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทุนทางมนุษย์ให้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเอง มีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมและมีคุณธรรมจริยธรรมกำกับการกระทำของตนเอง (๒) ควรมีการเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้สามารถปรับตัวและแสวงหาประโยชน์อย่างรู้ทันและสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทุกภาคส่วน โดยประเทศไทยจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ในระดับชาติเพื่อสร้างความ “เหนือกว่า” อันจะทำให้การสื่อสารมีเสถียรภาพไม่โอนเอียงไปตามกระแสทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงควรมีการกำหนดวิสัยประเทศที่มุ่งพัฒนาไปสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Care and Share Society) ยึดแนวปฏิบัติตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง บูรณาการการพัฒนาที่ยึดคนเป็นศูนย์กลาง สร้างฐานความรู้ควบคู่ไปกับการกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

ประเด็น	หน่วยงาน/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อเสนอแนะ
		สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาที่มั่นคงและเป็นรากฐานในการดำรงอยู่ของชุมชนและสังคม (๓) สื่อมีส่วนสำคัญในการกำหนดความต้องการของประชาชน ทิศทางของสังคม และทิศทางของประเทศ ดังจะเห็นได้จากที่ผ่านมาสื่อมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการเคลื่อนไหวทางการเมืองในทุกครั้ง สื่อจึงมีความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ควรกำหนดมาตรการที่เหมาะสมด้านการสื่อสารมวลชนด้านความมั่นคง วางมาตรการรองรับภัยคุกคามด้าน Cyber และมาตรการรับมือกับสงครามข่าวสาร (Information Warfare) ผ่านสื่อทุกแขนง และ Socail Network รวมถึงพิจารณาความจำเป็นในการจัดตั้งกลไกรับผิดชอบ
๕. องค์กร-ภาคเอกชน - ภาครัฐสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้มแข็ง - เปิดให้เอกชนได้เข้ามาตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ - ภาคเอกชนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ชาติได้ (เฉพาะเรื่อง)	- มหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน - ภาคเอกชน - ฯลฯ	(๑) เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนฯ ผ่านกลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) (๒) เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยคิดและช่วยทำเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างความร่วมมือเพื่อสร้างความมั่นคงและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ผ่านทางเศรษฐกิจชุมชน การปฏิรูปที่ดินและการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการนำเทคโนโลยีและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์มาช่วยพัฒนาภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมของประเทศ

ประเด็น	หน่วยงาน/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อเสนอแนะ
		(๓) ควรมีการตรวจสอบพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารของสถาบันการเงินกับหลักธรรมาภิบาล เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๓ จริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่ง มาตรา ๒๗๙ (๔) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นของนักการเมืองและข้าราชการเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นักลงทุนที่ไม่มั่นใจในนโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐที่จะมาลงทุนในประเทศ จึงเป็นการทำลายความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างๆ (๕) ปัญหาเรื่องการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพจะส่งผลให้นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศไม่มีความเชื่อมั่นในการลงทุนหรือส่งผลต่อการย้ายฐานการผลิต
๖. สถาบันเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย / องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ / หน่วยงานอิสระ	- หน่วยงานตามกฎหมายที่เป็นอิสระ - องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ - หน่วยงานอิสระ - ฯลฯ	(๑) การละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ สามารถเข้าไปตรวจสอบการละเมิดได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้อง (๒) การสื่อสารระหว่างภาครัฐ นักวิชาการ และภาคประชาสังคม พบว่า ประเทศไทยยังขาดศูนย์ข้อมูลสาธารณะที่น่าเชื่อถือและทันสมัย รวมถึงขาดการบูรณาการข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ให้เป็นเอกภาพ ทำให้ไม่สามารถรายงานความจริงได้อย่างครบถ้วนและทันต่อเวลา ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติงานขององค์การสหประชาชาติที่จะเชิญสื่อเข้าร่วมรับฟังทุกครั้งตั้งแต่เริ่มต้นจนจบภารกิจอย่างโปร่งใส และสามารถใช้สื่อมวลชนกระจายข้อมูลไปสู่ประชาชนได้อย่างถูกต้องและกว้างขวาง

ประเด็น	หน่วยงาน/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ข้อเสนอแนะ
<u>ระดับนโยบายชาติ</u> รัฐบาลต้องผลักดันสิ่งเหล่านี้ ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเหนือสิ่งอื่นใด จากปัจจัยพื้นฐานประกอบเป็น วัตถุประสงค์ของชาติ สู่การมียุทธศาสตร์ชาติอย่างจริงจัง		
อุดมการณ์ชาติในอนาคต - ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อสร้างอุดมการณ์ชาติให้เกิดขึ้นกับทุกคน	- หน่วยงานระดับยุทธศาสตร์ของรัฐ - ภาคการศึกษาต่างๆ - ภาคประชาสังคม	การสร้างอุดมการณ์ชาติไม่ควรมีระดับ TOP-DOWN แต่ควรมีระดับแนวราบ เป็นที่ยอมรับในคนส่วนใหญ่มากขึ้น **อัตลักษณ์ของความเป็นไทย** ต้องมีความเป็นไทยและยอมรับความแตกต่างวัฒนธรรมโลก **คุณค่าร่วมที่มี**การเปลี่ยนไปตามบริบทสังคมโลกที่มีมนุษย์จากนานาชาติมาอยู่ร่วมกันจะสร้างคุณค่าร่วมใหม่
วิสัยทัศน์ชาติในอนาคต	- มีการศึกษาและกำหนดร่วมกันทุกภาคส่วน	ใช้จุดเด่นที่เรามี**เน้น**ด้านเกษตรกรรม ควรเป็นครัวของโลก และต้องดึงศักยภาพของประเทศไทยออกมา**ให้**ชัดเจนในเวทีโลกและภูมิภาคบางด้าน
นโยบายชาติในอนาคต		การปรับเปลี่ยนระดับฐานรากมากกว่านโยบายประชานิยม เน้นเศรษฐกิจเติบโตอย่างยั่งยืน ทำตลาดภายในให้เข้มแข็งเพื่อลดการพึ่งพาจากเศรษฐกิจภายนอก บูรณาการภาพรวมให้ครบวงจร เน้นการศึกษาไปสู่เกษตรอุตสาหกรรมทั้งฝ่ายอาชีวะและฝ่ายวิชาการ
กำหนดวาระแห่งชาติเร่งด่วน	- รัฐบาล / รัฐสภา - ฯลฯ	๑. การประสานเยียวยา รอมชอม ปรองดอง สมานฉันท์ เข้าใจการเปลี่ยนแปลง ยอมรับประชาธิปไตย ๒. การเปลี่ยนผ่านทางยุทธศาสตร์ (Strategy Transformation) ๓. ทิศทางการศึกษาของประเทศไทยต้องได้รับการทบทวนอย่างจริงจังเพื่อก้าวไปสู่อนาคต

ผนวก ค.

ตารางเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงของประเทศไทย

กฎหมาย / ประเด็น	พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
สถานการณ์ที่ใช้	ภาวะไม่ปกติ	ภาวะไม่ปกติ	ภาวะปกติ +ภาวะไม่ปกติ	ภาวะไม่ปกติ/สาธารณภัย
บทลงโทษ	ตามประมวลกฎหมายอาญาทหาร และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	จำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	จำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	จำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับตามประมวลกฎหมายอาญา - ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการ หรือเจ้าพนักงาน - บุกรุกพื้นที่ปิดกั้นตาม ม.๒๗ (๓) - ฝ่าฝืนคำสั่งอพยพบุคคล - แต่งกายเลียนแบบ - หลอกลวง หาผลประโยชน์โดยมิชอบ - เปิดเผยข้อมูล ความลับราชการ

กฎหมาย / ประเด็น	พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
คณะทำงาน	หน่วยงานทางทหาร	**<u>คณะทำงานฯ</u>** ประกอบด้วย - รองนายกรัฐมนตรี เป็น ประธาน - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็น รองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทา	**<u>กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร</u>** **<u>เป็นผู้รับผิดชอบ</u>** ประกอบด้วย - นายกรัฐมนตรี เป็น ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร - ผู้บัญชาการทหารบก เป็น รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร - เสนาธิการทหารบก เป็น เลขาธิการ	**<u>คณะทำงานระดับต่างๆ</u>** ประกอบด้วย **<u>ส่วนกลาง/ระดับชาติ</u>** - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็น ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย - ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็น รองผู้บัญชาการ - อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็น ผู้อำนวยการกลาง - ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น ผู้อำนวยการจังหวัด **<u>ระดับจังหวัด</u>** - ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น ผู้อำนวยการจังหวัด - นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็น รองผู้อำนวยการจังหวัด - นายอำเภอ เป็น ผู้อำนวยการอำเภอ

กฎหมาย / ประเด็น	พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
		สาธารณภัย เป็น กรรมการ - เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็น กรรมการและเลขานุการ		**<u>ระดับท้องถิ่น</u>** - ผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่น เป็น ผู้อำนวยการท้องถิ่น - ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น รองผู้อำนวยการท้องถิ่น - เจ้าพนักงาน - อาสาสมัคร
เหตุในการประกาศ	เหตุอันเป็นภัยต่อความเรียบร้อยจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร - เมื่อมีสงคราม - เมื่อมีจลาจล	สถานการณ์ซึ่งมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง กระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบของประชาชน/เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ/บางส่วนของรัฐ	**<u>ภาวะปกติ</u>** เพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไขและฟื้นฟู **<u>ภาวะไม่ปกติ</u>** แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะอยู่ต่อไป เพื่อป้องกัน ปราบปราม ระงับยับยั้งเหตุที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร	เหตุที่เป็นอันตรายแก่ชีวิต สุขภาพ ทรัพย์สินของประชาชนและรัฐ ความปั่นป่วนทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง ได้แก่ - ภัยธรรมชาติ - โรคระบาด - อุบัติเหตุ - การโจมตีทางอากาศ - การก่อวินาศกรรม
พื้นที่การใช้	ต้องมีการประกาศพื้นที่	ต้องมีการประกาศพื้นที่	ในภาวะไม่ปกติต้องมีการประกาศพื้นที่	ต้องมีการประกาศพื้นที่

กฎหมาย / ประเด็น	พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
ระยะเวลาการประกาศใช้และการเลิกประกาศ	- จนกว่าจะมีประกาศพระบรมราชโองการยกเลิกการประกาศใช้	- ครบกำหนด ๓ เดือน - เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลง - คณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบการขยายระยะเวลาการประกาศ - นายกรัฐมนตรีมีประกาศยกเลิก	- เมื่อเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรสิ้นสุดลง	**<u>ระยะเวลาการประกาศใช้และการเลิกประกาศ ยึดระยะเวลาของคำสั่ง</u>** ดังนี้ - <u>ผู้บัญชาการ -</u> ตามความจำเป็นของสถานการณ์ที่ ๒๔ ชม.<ระยะประกาศ ≤ ๗ วัน <u>- ผู้อำนวยการจังหวัด –</u> ระยะเวลาคำสั่ง ≤ ๒๔ ชม.
การคุ้มครองเจ้าหน้าที่	- จนท.ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง /อาญา/วินัย<u>และ</u>ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย/ค่าปรับใดๆ ได้	- จนท.ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง /อาญา/วินัย **<u>แต่</u>**ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย/ค่าปรับ	- บุคคลผู้สุจริตซึ่งได้รับความเสียหายให้ กอ.รมน.ชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณี	- การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ได้ประมาทของเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทั้งแพ่ง /อาญา - ทรัพย์ของประชาชนรอบนอกพื้นที่หากเสียหาย ราชการชดเชยตามเกณฑ์
อำนาจตามกฎหมาย	- เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน - เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร - ทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลาย/เปลี่ยนแปลงสถานที่ ขับไล่	- ติดตาม/ตรวจสอบเหตุการณ์ทั้งในและนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๖) - นายกฯมีอำนาจออกข้อกำหนดตรวจค้นห้ามและประกาศให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกจับกุม, ควบคุมตัว, ยึด, ตรวจค้น,	**<u>ภาวะปกติ</u>** - ติดตาม ตรวจสอบ และรายงานครม.เพื่อพิจารณา - อำนวยการ เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงาน - อำนวยการ ประสานงานและเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการได้ทั่วราชอาณาจักร - บูรณาการความร่วมมือจากหน่วยงานความมั่นคง โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็น Center - มีอำนาจตรวจค้นใช้สถานที่ ห้ามเข้าอาศัย ดัดแปลง เคลื่อนย้าย ทำลาย/

กฎหมาย / ประเด็น	พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
	/ กักบุคคลต้องสงสัยได้ไม่เกิน ๗ วัน โดยไม่ต้องขออำนาจศาล	ตรวจสอบ และการห้าม - คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการชั่วคราวได้จนกว่าจะยกเลิกประกาศ - ในเขตท้องที่ประกาศฯ ให้อำนาจกฎหมายใดๆ ระงับแล้วโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี เป็นการชั่วคราว (มาตรา ๗) - นายกฯอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ม. ๙ คือ (๑) Curfew (๒) ห้ามการชุมนุม/มั่วสุมกัน (๓) ห้ามการยุยงให้เกิดความไม่สงบ (๔) ห้ามเสนอ/จำหน่าย/เผยแพร่สิ่งพิมพ์ที่อาจทำให้เกิดความหวาด กลัวหรือเข้าใจผิดในสถานการณ์ฯ	- กำกับการดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด - เสริมสร้างประชาชนให้ตระหนักในหน้าที่ต่อชาติ / ศาสนา / พระมหากษัตริย์ - ดำเนินการอื่นๆ ตามได้รับมอบหมาย **<u>ภาวะไม่ปกติ</u>** - ป้องกัน ปราบปราม ระงับยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง - ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังนี้ (๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหรืองดการปฏิบัติการ (๒) ระยะเวลา Curfew (๓) ห้ามนำอาวุธออกนอก	เปลี่ยนแปลงสถานที่ - การแจ้งเตือนภัยแก่ประชาชน - การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเมื่อเกิดภัยพิบัติ - ดำเนินการป้องกัน / บรรเทาสาธารณภัย

กฎหมาย / ประเด็น	พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
		(๕) การกำหนดเส้นทางคมนาคม/ยานพาหนะ (๖) ห้ามการใช้อาคาร/สถานที่ (๗) อพยพประชาชนเข้า/ออกจากพื้นที่	เคหสถาน (๔) กำหนดการใช้เส้นทางคมนาคม/ยานพาหนะ	
การจับกุม/ควบคุมตัว	- ไม่เกิน ๗ วัน	- ไม่เกิน ๗ วัน - ขยายห้วงเวลาครั้งละ ๗ วัน แต่ไม่เกิน ๓๐ วัน	- ไม่มีอำนาจควบคุมตัวในหน่วย	

ผนวก ง.

ตารางเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประเทศ / ประเด็น	Thailand	The USA	England	Malaysia
กฎหมายที่บังคับใช้	●พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ●พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ●พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	● กฎหมายอัยการศึก : ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (ถูกยกเลิกหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๒) ● กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน : เป็นลายลักษณ์อักษร - The National Emergencies Act ๑๙๗๖ - Executive order	● กฎหมายอัยการศึก: ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ● พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ.๒๐๐๔ (Civil Contingencies Act ๒๐๐๔) : เป็นลายลักษณ์อักษร แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ๑) บทบัญญัติการจัดการในระดับท้องถิ่น กรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ๒) อำนาจการตรากฎหมายฉุกเฉินของรัฐบาล	●Internal Security Act of Malaysia ๑๙๖๐
กฎหมายความมั่นคงที่นำมาเปรียบเทียบ	● พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑	N/A	N/A	● Internal Security Act of Malaysia ๑๙๖๐

ประเทศ / ประเด็น	Thailand	The USA	England	Malaysia
ผู้มีอำนาจในการประกาศ	● กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นผู้รับผิดชอบ -นายกรัฐมนตรี เป็น ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร -ผู้บัญชาการทหารบก เป็นรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร -เสนาธิการทหารบก เป็นเลขาธิการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร	● กฎหมายอัยการศึก (ยกเลิก) - ประธานาธิบดี - ผู้บังคับบัญชาทหารภายใต้การอำนวยการของประธานาธิบดี - ผู้ว่าการรัฐ ● กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน - ประธานาธิบดี - ผู้ว่าการรัฐ - ผู้ปกครองท้องถิ่น	● กฎหมายอัยการศึก - ผู้บังคับบัญชาทหาร ● พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. ๒๐๐๔ (Civil Contingencies Act ๒๐๐๔) - ส่วนท้องถิ่น – องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - อำนาจฉุกเฉินของรัฐบาลกลาง - นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยตรง	- คณะรัฐมนตรี - เจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น ตำรวจ
เหตุในการประกาศ	● ในสถานการณ์ปกติเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไขและฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ● ในสถานการณ์ไม่ปกติ เพื่อป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง เหตุที่กระทบต่อความมั่นคงที่ยังไม่จำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน	N/A	N/A	

ประเทศ / ประเด็น	Thailand	The USA	England	Malaysia
ระยะเวลาการประกาศใช้	● เมื่อสถานการณ์สิ้นสุดลง	N/A	N/A	● กฎหมายไม่ได้จำกัดระยะเวลาการใช้อำนาจไว้
อำนาจตามกฎหมาย	● ในสถานการณ์ปกติ - ติดตามสถานการณ์ รายงานคณะรัฐมนตรี - อำนวยการ เสนอแผน ประสานงานกับหน่วยงานอื่น และดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี - เสริมสร้างความตระหนักในหน้าที่รักษาต่อชาติ - ดำเนินการอื่นๆ ● ในสถานการณ์ไม่ปกติ - กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ - ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจออกข้อกำหนดเฉพาะ - จัดทำแผนดำเนินการด้านความมั่นคง	N/A	N/A	● กฎหมายในสถานการณ์ปกติ - แทรกแซง ควบคุมสื่อ สิ่งพิมพ์ - ปิดโรงเรียน สำนักพิมพ์ - การดักฟัง - จับกุม การลดทอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคล ● อำนาจพิเศษและข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล - ให้อำนาจแก่รัฐอย่างมากเพื่อจัดการปัญหาต่างๆ ในสังคม - ควบคุมความเคลื่อนไหวทางการเมืองและทางสังคมต่างๆ

ประเทศ / ประเด็น	Thailand	The USA	England	Malaysia
	- กำกับ ติดตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - สั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องสงสัยออกจากพื้นที่			

ที่มา: เอกสารทางวิชาการ เรื่อง กฎหมายความมั่นคง: การศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ.
โดย ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. ๒๕๕๔.

ผนวก จ
ผลการสัมมนาทางวิชาการของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา

๑) การสัมมนาวิชาการคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ครั้งที่ ๑ เรื่อง "มองอนาคตประเทศไทย..ผ่านการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ"

(๑) ประเทศไทยกับการปฏิรูปงานความมั่นคง

ในอดีตประเทศไทยมีการปฏิรูปงานความมั่นคงและกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงในระดับหนึ่ง เนื่องจากปัญหาด้านความมั่นคงมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดทั้งภายนอกประเทศ ดังจะเห็นได้จากในช่วงยุคสงครามเย็น ประเทศไทยมีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือโดยในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๒ - ๒๕๐๓ ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับสภาความมั่นคง และการจัดส่วนราชการกระทรวงกลาโหม ให้ทหารเป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันราชอาณาจักร หรือการใช้กำลังทหารรุกรานประเทศอื่นจนเกิดความไม่สงบของสังคมโลก

แต่หลังจากยุติสงครามเย็นกระบวนการทางกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลงประกอบกับสถานการณ์ก่อการร้าย ความไม่สงบเกิดขึ้นทั่วโลกหลายกรณี เช่น ปรากฏการณ์ Arab Spring และ Occupy Wall Street เป็นต้น การดำเนินการด้านความมั่นคงก็จะต้องปรับตัวมากยิ่งขึ้น ซึ่งประเทศไทยได้มีการปรับปรุงกฎหมายความมั่นคง ๓ ฉบับ คือ

๑. พระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้ในสถานการณ์ปัจจุบันและสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลกระทบจากการใช้กฎหมายที่กระทบต่อความมั่นคงของประชาชนจึงต้องมีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม อย่างที่เห็นทั้งความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ความยุติธรรมในการเปลี่ยนผ่าน ที่นำมาช่วยเหลือเยียวยา

๒. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเกิดหลังจากในช่วงหนึ่งรัฐมองว่าปัญหาความมั่นคงภายในยุติแล้ว สามารถใช้กฎหมายปกติได้ จึงมีการยกเลิกกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน แต่เมื่อหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๗ สถานการณ์ชายแดนภาคใต้ครุกรุ่นขึ้น รวมถึงสถานการณ์ที่ไม่สงบในประเทศ จึงได้บัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใช้

๓. พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้การใช้กำลังทหารในรูปแบบต่างๆ พระราชบัญญัตินี้ได้ขยายมิติการใช้กำลังทหารจากสงครามตามแบบมาสู่ภารกิจทางทหารนอกเหนือจากสงคราม (Military Operation Other than War) โดยส่วนที่กระทบต่อประเทศอย่างมาก คือ นโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นเรื่องการเตรียมทรัพยากรสรรพกำลังของชาติเพื่อใช้ในสถานการณ์ความไม่มั่นคง ซึ่งมีสามส่วน คือ (๑) การรุกรานโดยกำลังทหารโดยเปิดเผยเป็นหน้าที่ของกองทัพไทยดูแลโดยกระทรวงกลาโหม (๒) การก่อการร้ายโดยกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการ และ (๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จากกรณีมหาอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๔ จะเห็นว่า ยังไม่มีความลงตัวในการปฏิบัติตามนโยบายเตรียมพร้อมแห่งชาติฯ ทั้งหมด กล่าวคือ การปฏิรูประบบงานความมั่นคงฯ ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมายังมีปัญหาอีกมากมายทั้งผลที่เกิดขึ้นจากปัญหาอุทกภัย แนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม กระบวนการที่เป็นสากลในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ชุมนุมประท้วงทางการเมืองว่า ประเทศไทยควรมีหลักการและการดำเนินการอย่างไร

(๒) <u>จุดอ่อนในการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของประเทศไทย</u> คือ

หนึ่ง "แผน" ซึ่งเป็นแนวการปฏิบัติงานร่วมกันในอนาคตของประเทศไทย แม้มีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำแผนต่าง ๆ มาให้ข้อมูล แต่แผนฯ ยังมีลักษณะที่ต่างคนต่างคิด ไม่มีประสานสอดคล้องกัน

สอง นักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลนำนโยบายของตนมาปฏิบัติจึงส่งผลให้แผนที่เตรียมไว้ ไม่ถูกนำมาปฏิบัติ หรือขาดการชักช้อมแผนฯ จึงติดขัดเมื่อต้องปฏิบัติจริง

สาม แผนการปฏิบัติงานฯ (Asymmetric Plan) มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อไม่มีงบประมาณ แผนจึงไม่สามารถดำเนินต่อไปได้

สี่ กระบวนการทำแผนของประเทศไทยเป็นการสร้างแผนระยะสั้น ๔ - ๕ ปี โดยหน่วยงานราชการจะจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อรองรับแผนบริหารราชการ ๔ ปีจากรัฐบาล แต่รัฐบาลส่วนใหญ่อยู่ในวาระได้ประมาณ ๖ เดือน ก็มีการเปลี่ยนแปลง ทำให้กระบวนการทำแผนขาดความต่อเนื่อง แตกต่างกับประเทศญี่ปุ่นซึ่งใช้แผนระยะ ๒๐ ปี คือ ตั้งแต่ประชากรแรกเกิดจนถึงวัยเจริญพันธุ์

(๓) <u>การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ</u>

การจัดทำยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการที่จะต้องให้ความสำคัญทั้งในเชิงศาสตร์และศิลป์ของการนำการพัฒนามาใช้ร่วมกับพลังอำนาจของชาติเพื่อให้บรรลุวัตถุหลักของประเทศ

- ศาสตร์ คือ วิธีการและกระบวนการที่มีการยึดโยงกับวิชาการ
- ศิลป์ คือ การปกครองคน

(๔) <u>หลักคิดการจัดทำยุทธศาสตร์</u>

ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- ความเป็นจริงด้านทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศ ต้องใช้อย่างสอดคล้องในเป้าหมายเดียวกัน
- การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและภาคส่วนต่างๆ ดำเนินไปด้วยกันในเวลาที่กำหนด
- การยอมรับเชื่อถือศรัทธาของคนในชาติ

กระบวนการบริหารประเทศจะเดินสู่เส้นทางที่ "ถวิลหา" คือ ประชาธิปไตยที่คนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม หลายหน่วยงานทำแล้วแต่ยังขาดการบูรณาการ การตัดสินใจใช้กระบวนการยุทธศาสตร์ชาติจะเป็นการบูรณาการให้คนทั้งชาติมองเห็นอนาคตและทิศทางของประเทศไทยว่าจะเดินต่อไปอย่างไร

(๕) อนาคตกับยุทธศาสตร์ชาติ

ในประเด็นนี้มีคำสำคัญ ๒ คำนี้ คือ "อนาคต" กับ "ยุทธศาสตร์ชาติ" ในส่วนของอนาคตมีภาพอนาคต ๓ ลักษณะ คือ

- อนาคตที่พึงประสงค์ (Preferable Future) อนาคตที่เราปรารถนาให้เกิดขึ้น
- อนาคตที่เป็นไปได้ (Probable Future) อนาคตที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นแน่นอนหากเราปล่อยไปตามสถานการณ์ โดยไม่ทำอะไร
- อนาคตที่มีโอกาสเกิดขึ้น แม้ความน่าจะเป็นมีน้อยก็ตาม (Possible Future) ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยสภาพแวดล้อม แต่ถึงแม้จะมีโอกาสน้อยที่จะเกิดขึ้น หากเกิดขึ้นจะสร้างความเสียหายและส่งผลกระทบตามมาอย่างมาก เช่น การเกิดสึนามิ เป็นต้น

ขณะที่ "ยุทธศาสตร์" มองว่าต้องมีเป้าหมายชัดเจน รู้สถานะในปัจจุบัน รู้ระยะห่างจากเป้าหมายว่ายังไกลกันเท่าใด มีอุปสรรคอะไรบ้าง แล้วประเมินว่าจะข้ามไปด้วยเส้นทางใดบ้างกี่เส้นทาง และจะเลือกเส้นทางใดด้วยเหตุผลอะไร เพื่อให้ไปถึงเป้าหมายที่วางไว้อย่างดีที่สุดโดยคำนึงถึงข้อจำกัดทั้งหมด

(๖) กรอบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะวางกรอบที่เรียกว่า "กรอบอารยชาติทัศน์" หมายถึง ทัศนะการวางกรอบสร้างชาติแบบอารยะต้องมี ๕ ขั้นตอน ได้แก่ หนึ่ง อุดมการณ์แห่งชาติ นำไปสู่ สอง วิสัยทัศน์แห่งชาติ นำไปสู่ สาม นโยบายแห่งชาติ นำไปสู่ สี่ การกำหนดวาระแห่งชาติ และขั้นที่ห้านำไปสู่ผลประโยชน์แห่งชาติ ถ้าไม่เรียงครบองค์ประกอบเช่นนี้ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะไร้ทิศทาง

ทั้งนี้ ในส่วนของผลประโยชน์ของชาติขอวางกรอบเป็นความมั่นคงและความมั่งคั่งคู่กันไปเหมือนรถวิ่งไปสู่เป้าหมายโดยเร็วและปลอดภัย นอกจากนี้ขอใช้กรอบ "คน ระบบ บริบท" คือคน ระบบ บริบทแห่งความมั่นคง คน ระบบ บริบทแห่งความมั่งคั่ง ทั้งหมดเหล่านี้ต้องคำนึงถึงคำว่า เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ๓ มิตินี้ อยู่ในทุกระบบจำเป็นต้องดูให้รอบด้าน

ในส่วนของบริบท ต้องคำนึงถึงบริบทของสังคมระหว่างประเทศด้วย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ตั้งอยู่เพียงประเทศเดียวในโลก แต่จะต้องมีมิติสัมพันธ์กับนานาอารยประเทศ เช่น จากบริบทสองขั้วอำนาจในยุคสงครามเย็น มาเป็นขั้วอำนาจเดียวสักพัก หลังจากนั้น มีการเหวี่ยงถ่วงน้ำหนักมาสู่ตะวันออกในจีนและอินเดียมากขึ้น ระบบขั้วอำนาจมีความสำคัญต่อประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศขนาดเล็ก จึงต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างมาก

ในบริบทที่สหรัฐอเมริกามีวิกฤตเศรษฐกิจ ปัญหาวิกฤตหนี้ของยุโรปเอง และการทะยานขึ้นของประเทศมหาอำนาจของขั้วอำนาจอย่างจีน อินเดีย และอีกหลายประเทศ ซึ่งควรเกิดเพื่อการถ่วงดุล บริบทโลกาภิวัตน์ที่มีหลายสิบปีส่งผลมายังประเทศแถบอาเซียน จะกลายเป็นประชาคมอาเซียนที่มีทั้งมิติประชาคมเศรษฐกิจ มิติประชาคมความมั่นคงและการเมือง และมิติประชาคมสังคมวัฒนธรรม สิ่งเหล่านี้คือสิ่งที่ต้องพิจารณาให้ครบ ถ้าต้องการวางยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง

บริบทในประเทศก็มีความสำคัญ เช่น ความขัดแย้งทางการเมืองที่ยังไม่มีทีท่าจะสิ้นสุด ปัญหาวิกฤติทางสังคม เช่น ปัญหาวัยรุ่นทำแท้งมีจำนวนถึง ๕๐๐,๐๐๐ คนต่อปี เยาวชนติดยาเสพติดมากที่สุดในโลก ถือว่าเป็นปัญหาที่ร้ายแรงภายในประเทศ หรือแม้แต่ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังแก้ไม่ได้ สภาพเศรษฐกิจที่ขอเรียกว่า ความอ่อนล้าทางเศรษฐกิจ (Economic Fatigue) ที่ไม่ง่ายในการผลักดันต่อไป ปัญหาเฉพาะกาลอย่างอุทกภัยหรืออื่นๆ เป็นต้น เหล่านี้จะต้องนำมาคำนึงในการ ถกแถลงเรื่องยุทธศาสตร์ชาติร่วมกัน แล้วนำมาปฏิสัมพันธ์แบบสองทาง เพื่อให้มองดูผลลัพธ์ที่กำลังเกิดในปัจจุบันและอนาคต

ในปัจจุบัน ดูโครงสร้างการถือหุ้นในประเทศ ภาพรวมได้มีการอนุญาตให้บริษัทเอกชนชาวต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในประเทศจำนวนมาก โดยบางภาคส่วนสามารถครอบงำได้ ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อมูลจากการสัมมนาของคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ วุฒิสภา กล่าวว่า พื้นที่ในประเทศไทยประมาณหนึ่งในสามหรือ ๑๐๐ ล้านไร่ ต่างชาติได้เข้ามาใช้ประโยชน์โดยเฉพาะผ่านตัวแทน (Nominee) การก่อการร้ายที่อาจลุกลามเมื่อเราถูกดึงเข้าสู่สมรภูมิอย่างที่แสดงอาการ อีกทั้งจะส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศในหลายด้าน และการจัดการเรื่องความมั่นคงบนความมั่งคั่งจะมียุทธศาสตร์ไปในทิศทางใด

(๗) <u>กระบวนการคิดยุทธศาสตร์ชาติ</u> (โดยใช้ฐานความรู้จากวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

ผลประโยชน์ของชาติ คือ สิ่งที่ชาติปรารถนาและขาดไม่ได้

วัตถุประสงค์ขั้นมูลฐาน คือ เป้าหมายในระยะกลางที่ต้องบรรลุให้ได้เพื่อเป้าหมายระยะไกล

วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ คือ เป้าหมายระยะสั้น ๔ - ๕ ปี เพื่อให้บรรลุเป้าหมายระยะกลางและระยะยาว

เปรียบเทียบแนวคิดของภาคเอกชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติจะมีความหมายถึง วิสัยทัศน์หรือเป้าหมายระยะยาว

พันธกิจ คือ สิ่งมูลฐานที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายระยะยาว

เป้าประสงค์ คือ เป้าหมายระยะสั้นเพื่อให้บรรลุตามพันธกิจไปบรรลุวิสัยทัศน์

นโยบาย คือ วิธีการ

ปัญหา คือ จะทำอย่างไรที่จะให้ทุกคนเข้าใจเหมือนกันและยอมรับเหมือนกันว่าต้องการกระบวนการเช่นนี้ เหตุที่ต้องระบุเนื่องจากมีกระบวนการทางความคิดอย่างหลากหลาย แต่ที่สำคัญเหตุผลต้องดีและเป็นกระบวนการที่ส่วนใหญ่ยอมรับ คือกระบวนการที่ถูกต้อง ดังนั้นจึงไม่ต้องกังวลว่ายุทธศาสตร์ของประเทศไทยไม่เหมือนกับต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือจะกำหนดเป้าหมายเป็นอันดับแรก ที่ผ่านมาเป้าหมายของพรรคการเมืองไม่มีความชัดเจน จึงทำให้ประเทศไทยไม่พัฒนาเท่าที่ควร ถ้ามีความชัดเจนจะสามารถกำหนดอนาคตได้ ดังนั้น เป้าหมายจึงมีความสำคัญมากและไม่มีการพูดถึง

แผนของไทยมีหลายแผน และขาดความชัดเจนโดยเฉพาะในเป้าหมาย ต้องมีการบูรณาการให้มีความสอดคล้องชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้จริง มิใช่ต่างคิดต่างทำ ประเด็นดังกล่าวรัฐบาลต้องมีความชัดเจนในเรื่องเป้าหมาย มิฉะนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่เข้าใจว่า

ปฏิบัติแล้วเกิดประโยชน์อย่างไร ดังนั้น เป้าหมายจึงมีความสำคัญ ปัจจุบันคนเก่งมีมาก แต่จะมาร่วมกันคิดผลประโยชน์ชาติจะเป็นเรื่องยาก

ในแผนของหน่วยราชการเป้าหมายสูงสุดในระยะ ๓๐ ปี ประเทศมีความมั่งคั่ง เป้าหมายระยะกลางเศรษฐกิจมีความมั่นคง เป้าหมายระยะใกล้เศรษฐกิจต้องมีเสถียรภาพ วิธีการสร้างเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ มาตรการดำเนินการ มาตรการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แผนงาน อะไรก็ได้ เพราะเป็นการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การเขียนนโยบาย แต่ไม่ทราบว่าหน่วยงานใดจะต้องดำเนินการอย่างไร หากทำไม่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประชาชนและประเทศชาติจะได้รับผลกระทบ ฉะนั้น เหตุผลของประเด็นเริ่มจากเป้าหมาย

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ฉะนั้น การก้าวไปสู่ความมั่งคั่งประการหนึ่ง คือ กำหนดเป้าหมายว่าประเทศไทยจะเป็นครัวโลกภายใน ๑๕ ปี ถ้าทำได้ประเทศชาติจะมีความมั่งคั่ง แล้วแผนระยะสั้น ๕ ปี จะดำเนินการอย่างไร เกษตรกรปลูกข้าวจำนวนมากเพื่อเป็นผู้นำการผลิตและขยายตลาด ฉะนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีการวิจัยพันธุ์ข้าวใหม่และมีการแสวงหาตลาดใหม่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเข้ามาหาจุดร่วมในการกำหนดเป้าหมาย คือ การเป็นผู้ผลิตและขายข้าวเพื่อความมั่งคั่งของประเทศ

ในอดีตทหารจะมีบทบาทเป็นผู้นำประเทศ แต่ปัจจุบันการเมืองนำการทหาร เพราะกติกาประชาธิปไตย ทหารจึงเป็นกลไกของรัฐเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล และมีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนเมื่อได้รับผลกระทบ เช่น ภัยธรรมชาติ ดังนั้น ความสำนึกของความเป็นชาติต้องปลูกฝังแนวความคิดตั้งแต่เด็ก ส่วนเทคโนโลยีต้องพัฒนาไปตามห้วงเวลา แต่สิ่งที่สำคัญ คือเป้าหมาย การดำเนินงานต้องตามเป้าหมาย ดังนั้น อำนาจอธิปไตย ๓ ฝ่าย ต้องบูรณาการเป้าหมายให้ชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติได้ เหมาะสมกับห้วงเวลา มีการประสานกัน

สรุป ปัญหามีทางออก คำถามมีคำตอบ ประเทศไทยไม่มียุทธศาสตร์ชาติเพราะไม่ดำเนินไปตามหลักวิชาการ เป้าหมายไม่ชัดเจน กลยุทธ์ก็ไม่มีความชัดเจนเช่นกัน การที่จะดำเนินการให้ตรงตามเป้าหมายต้องมีทีมงานที่เห็นประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยปราศจากข้อขัดแย้งและความระแวงสงสัย การยอมรับซึ่งกันและกัน ค้นคิดวิเคราะห์ร่วมกันกำหนด คิดให้ดี ทำให้ดี แล้วทำเพื่อส่วนรวมจะได้เป้าหมายที่ชัดเจน

(๘) <u>ข้อดี ข้อเสียของการมี-ไม่มียุทธศาสตร์ชาติ</u>

การที่ประเทศไทยไม่มียุทธศาสตร์ชาติ มีทั้งข้อดีและข้อเสียขึ้นอยู่กับเงื่อนไขปัจจัยแวดล้อมทางความมั่นคงของไทยว่าเป็นอย่างไร ในอดีตไม่มียุทธศาสตร์ชาติ (Grand Strategy) ซึ่งก็เป็นข้อดีเพราะเราไม่ทำงานเป็นทีม มีการแยกกันทำซึ่งเป็นความอยู่รอดของประเทศไทย ทำให้ไม่ตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศใด แต่สถานการณ์ปัจจุบันความอยู่รอดจะเป็นเรื่องความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ และภัยธรรมชาติ เป็นต้น

ในสมัยล่าอาณานิคม ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างพม่าเผชิญหน้ากับผู้รุกรานด้วยการต่อสู้แล้วพ่ายแพ้ ประเทศไทยหรือสยามในเวลานั้นซึ่งมีข้อได้เปรียบในด้านภูมิศาสตร์ กลับใช้การประนีประนอมด้วยวิธีการทางการทูตจนเป็นผลสำเร็จ ก็ถือว่ามียุทธศาสตร์ระดับหนึ่ง

ยุทธศาสตร์ คือ การเข้าใจจุดร่วมตรงกัน บางประเทศมีการร่วมมือกันทำของคนในชาติ มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น สิงคโปร์ มีเอกชน รัฐ ราชการเป็นทีมเดียวกัน ประเทศจึงเจริญ แต่ประเทศไทยมีเครือข่ายกว้างและลึกแต่มีปัญหาการทำงานเป็นทีม อาจเป็นสังคมที่มีความระแวงกันมาก ถนัดแต่งานที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัว

ฉะนั้น จึงสะท้อนภาพลักษณ์ในระดับประเทศที่มีความเป็นตัวตน การมีความระแวงสงสัยไม่ต้องการให้ใครได้ดีไปกว่าตนเอง การมีจุดประสงค์แอบแฝงจนเกิดแนวร่วมกันยาก ถือว่าเป็นข้อดี ในอดีตมีการเข้าหาหลายสาย หลายทาง อย่างสงครามโลกครั้งที่สองประเทศไทยสามารถเข้ากับทางญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาได้

(๙) <u>ความมั่นคงของประเทศไทย</u>

ประการแรก หลังจากผ่านยุคสงครามเย็นแล้ว ตอนนี้ต้องมีแนวร่วมยุทธศาสตร์ระดับหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องมีระยะเวลานานถึง ๔๐ - ๕๐ ปี แต่ต้องมีความเข้าใจตรงกัน เพราะไม่เช่นนั้นแล้วจะมีต้นทุนสูงในการต่างคนต่างทำและเสียโอกาสในภูมิภาคอาเซียน

ประการที่สอง ความมั่นคงในบริบทของภูมิภาคอาเซียน ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา พม่า ลาว มาเลเซีย และประเทศไทยมักจะมีเรื่องกับกัมพูชาและพม่าบ่อยครั้ง ศาลโลกจะตัดสินพื้นที่ทับซ้อน ๔.๖ ตารางกิโลเมตร ระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชา ซึ่งฝ่ายไทยจะเสียเปรียบ เนื่องจากพยานหลักฐานมีไม่เพียงพอ เราต้องเตรียมตัวรับกับปัญหาความขัดแย้งภายใน

ประเทศไทยพึ่งพาพม่าหลายทาง ด้านพลังงาน ด้านความมั่นคงคิดว่าประเทศไทยไม่ต้องคิดถึงยุทธศาสตร์ทหารเพียงมียุทธศาสตร์ด้านพลังงานที่ดี ไม่พึ่งพลังงานจากประเทศอื่นมากเกินไป และหากพม่ามีอาวุธนิวเคลียร์ ไทยจะมีปัญหามากต้องหาทางกำจัด นอกจากนี้ด้านแรงงานในอีก ๒๐ ปี แรงงานจากพม่าต้องมีการศึกษา รัฐต้องเข้าไปดูแลด้านการศึกษา สาธารณสุขการลงทะเบียนของแรงงานให้รัดกุมไม่เช่นนั้นจะเกิดปัญหาอาชญากรรมที่รุนแรงได้ ปัญหายาเสพติดภาคประชาสังคม (NGO) ต้องเข้าไปช่วยชนกลุ่มน้อยเพื่อให้มีอาชีพที่ยั่งยืน จะได้ยุติการผลิตยา อย่างกะเหรี่ยงคาดหวังว่าพม่าจะพัฒนาเหมือนกรุงเทพฯ ซึ่งหากไม่เป็นเช่นนั้นอาจกลับไปค้ายาเสพติดเช่นเดิม เช่นเดียวกับทางภาคเหนือของประเทศไทยที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงแก้ปัญหาอย่างประสบความสำเร็จ

ประการที่สาม ปัญหาภายในประเทศไทย เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง และปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อระดับความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในรอบแปดปี มีผู้เสียชีวิต ๕,๐๐๐ คน ซึ่งปัญหามีลักษณะคล้ายกับประเทศศรีลังกาที่มีผู้เสียชีวิตติดอันดับหนึ่งในสิบของจำนวนคนเสียชีวิตจากปัญหาภายใน จากการวิเคราะห์ของผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายยังไม่พบข้อสรุปว่าผู้ก่อการคือใคร แต่มีข้อสรุปหนึ่งว่ามีปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ รวมอยู่ด้วยประเด็นการก่อการร้ายจึงไม่ค่อยมีน้ำหนัก ทั้งนี้ หน่วยทหารต้องอยู่ใต้พลเรือน ไม่เช่นนั้นจะแก้ปัญหาไม่ได้ ต้องมีมาตรการการอยู่ร่วมกันที่ดีกว่านี้โดยการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น นอกจากนั้น ปัญหาความมั่นคงของรัฐ การเมือง ความขัดแย้งของสถาบันถูกตีความกลายเป็นประเด็นทางความมั่นคงภายใน นอกจากนั้นประเด็นความมั่นคงใหม่ (Non Traditional) เช่น ความมั่นคงทางอาหาร สาธารณสุข โรคระบาด ภัยธรรมชาติ อาชญากรรมทางอิเลคทรอนิคส์

(Cyber Crime) ความมั่นคงของมนุษย์ มิติความมั่นคงที่ขยายความพ่วงมาจากปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ แม้จะมีมานานแล้วแต่เข้มข้นขึ้น จึงถูกตีกรอบให้เป็นภัยของความมั่นคงด้วย อาชญากรรมข้ามชาติซึ่งประเทศไทยมีจุดอ่อนมาก ทั้งการค้ามนุษย์ การค้าอาวุธ การค้าแรงงานเด็ก การค้าประเวณี ปัญหาเหล่านี้ประเทศไทยมีจุดอ่อน คือ เดินทางเข้า - ออกง่าย ความสะดวกสบายมีมาก แม้จะไม่ใช่เป้าหมายโดยตรง แต่ในอนาคตจึงอาจสร้างปัญหาให้กับสังคมไทย ดังนั้น ต้องมียุทธศาสตร์การบูรณาการหน่วยงานด้านการข่าวและความมั่นคงข่าวของทหารกับตำรวจ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการป้องกันปราบปราม

ยุทธศาสตร์ในภูมิภาคเกี่ยวกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยจะยืนอยู่ ณ จุดใด ซึ่งประเทศไทยมีข้อได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับมหาอำนาจต่างๆ ทั้งสหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น รัสเซียและอินเดีย จึงต้องใช้จุดเด่นนี้ให้เป็นข้อได้เปรียบในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาประเทศให้มีความเจริญทัดเทียมกับประเทศเพื่อนบ้าน

จุดเด่นอีกประการหนึ่งคือ มีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมากและสามารถที่จะบริหารจัดการประเทศได้ แต่เกิดความแตกแยก

(๑๐) <u>การปรับกระบวนทัศน์ใหม่ในบริบทของประเทศไทย</u>

ความต่างคือ Occupy Wall Street ระหว่างคนรวยและคนจน แต่ Arab Spring ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง

กรณีเมืองไทย ตัวขับเคลื่อนความมั่นคงและความมั่งคั่งไทยมีตัวขับเคลื่อน คือ ภาครัฐ (Public) ภาคเอกชน (Private) และภาคประชาชน (People) ถ้าเครื่องจักรตัวใดตัวหนึ่งเสียอย่างน้อยจะมีอีกสองตัวคอยช่วยประคอง ถ้าทั้งสองตัวเดินไปด้วยกันได้ประเทศไทยจะเป็นประเทศที่พัฒนา กรณีภาครัฐไม่มีรัฐบาลที่น่าเชื่อถือในเรื่องความชอบธรรม ความซื่อสัตย์ (Integrity) และความสามารถ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่เคยมีรัฐบาลที่อดทนและเสียสละ (credible government) มีกับดักของความเหลื่อมล้ำ เข้าไม่ถึงทรัพยากร เพื่อไม่ให้ภาคประชาชนแข็งแรงโดยการสร้างนโยบายประชานิยม ระบบราชการที่เหนี่ยวรั้งการกระจายอำนาจเพื่อไม่ให้เข้าถึงประชาชนอย่างจริงจัง ดังนั้น จึงไม่สามารถสร้างพื้นที่สาธารณะ (Common Ground) และเป้าหมายสาธารณะ (Common Goal) ได้ ส่วนที่สามภาคเอกชน (Private Sector) ไม่สามารถพ้นกับดักของประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ไม่สามารถรวยกว่านี้ได้ เพราะภาคเอกชนไม่มีวิสัยทัศน์ระดับโลก (Globalvision) โอกาสจะเจริญเติบโตจึงเป็นไปได้ยาก ทำให้ประเทศไทยอยู่ในอันดับท้ายๆ ของในภูมิภาคด้านเศรษฐกิจ ทั้งหมดเกิดจากความไม่สมดุลของทั้งสามประการ

ประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental change) ตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนมาถึงระบอบประชาธิปไตยก็ยังมีความเชื่อมโยงกับระบบพระมหากษัตริย์อยู่ รัชกาลที่ ๓ ทรงให้คำแนะนำเรื่องการเรียนรู้จากต่างชาติได้แต่อย่าเอาเยี่ยงอย่าง พอสมัยรัชกาลที่ ๔ และ รัชกาลที่ ๕ มีการรวมชาติ แต่ไม่ได้มีการพัฒนาประชาธิปไตยเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลมาถึงปัจจุบันระยะเปลี่ยนผ่านจาก พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๘๐ ปี มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปดังกล่าว แต่ Arab Spring นั้นเป็นการเปลี่ยนแบบทันทีทันใดไม่รู้ทิศการเปลี่ยนแปลง

ในส่วนภาครัฐกับภาคเอกชนมีความไม่สมดุล เราเน้นการพัฒนาระบบราชการมานานแต่ละเลยการพัฒนาการเป็นประชาธิปไตย ในส่วนที่สอง คือ ภาคสาธารณะกับภาคเอกชนตอนนี้มีแรงปะทะ เราต้องมียุทธศาสตร์ให้ชัดเจน ว่าไม่ควรเดินตามฝรั่งที่เอาระบบทุนนิยมเสรีหรือแบบจีนที่เป็นทุนนิยมของรัฐ ประเทศไทยไม่มีรัฐบาลชุดใดมองยุทธศาสตร์ระยะยาว ในส่วนที่สามภาคประชาชนกับภาคเอกชนปะทะกันเอง ในอดีตเชื่อว่าระบบทุนนิยมกับประชาธิปไตยไปด้วยกันได้ แต่ ณ ปัจจุบันเริ่มมีปัญหากันแล้ว เสนอให้นำประเด็นนี้มาคิดและวางยุทธศาสตร์ของประเทศไทยอย่างไร

ควรมองในระดับความไม่สมดุลของของโลกที่เลื่อนไหล (Regimental Imbalance) ก่อนแล้วมามองในระดับความไม่สมดุลของภาคส่วน (Sectoral Imbalance) เรื่องสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องเดียวกันแล้ว (Multiple Reality) มีผลกระทบต่อกันหมด เช่น กรณีมาบตาพุด หากเราทำเป็นแผนที่ทั้งหมดจะเห็นโอกาสและภัยคุกคาม ภาคเกษตรกรรมมีความสำคัญใช้ประโยชน์ในลักษณะชนะ - ชนะกับเพื่อนบ้านอย่างพม่าอย่างไร ที่น่าสนใจคือ ประเทศไทยตกอันดับแม้แต่เรื่องทุน ประเทศไทยมีการลงทุนในประเทศกลุ่มอาเซียนต่ำกว่าร้อยละ ๑๐ แสดงให้เห็นว่าเราวางใจในระดับโลกมากกว่าระดับอาเซียน

ประเด็นที่สาม ความไม่สมดุลด้านการเมือง (Political Imbalance) เป็นธรรมชาติของโลกใหม่ที่การเมืองกับอำนาจจะแยกจากกัน อธิปไตยของเราต้องไปสู่ระดับอาเซียน ส่วนการมีส่วนร่วมต้องคืนสู่ชุมชน ท้องถิ่น ต้องคืนสู่หน่วยปกครองท้องถิ่น

ถ้ามองเชิงยุทธศาสตร์ประเทศไทยมีสี่ส่วน ส่วนที่หนึ่ง ต้องกลับไปสู่ศักดิ์ศรีของความเป็นชาติไทยของคนไทย (Dignity of Nation) ถูกลืมหายไปซึ่งไม่ใช่คลั่งชาติ ต่อจากนั้นต้องไปสู่สัญญาประชาคมใหม่ (The New Social Contract) พื้นที่สาธารณะ เป้าหมายสาธารณะ เรื่องของนิติรัฐ นิติธรรม ศุภนิติกระบวน (New Process of Law) ส่วนที่สาม อนาคตที่ร่วมกัน (Reshaping Future) ส่วนสุดท้ายธรรมาภิบาลทางประชาธิปไตย ประเทศไทยจะต้องเป็นประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จำเป็นต้องมีสององค์ประกอบนี้ แต่เดิมกษัตริย์ต้องมีสามประการ คือ มีทศพิธราชธรรม มีพระมหากรุณาธิคุณต่อประชากร และมีความเป็นกลาง นี่คือสัญญาประชาคมที่มีมาแต่เดิมที่ทำให้สังคมมีความสุขอยู่กับเราตลอดไป สรุปคือ การจะเป็นอารยธรรมจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องซึ่งประเทศไทยมีสถาบันพระมหากษัตริย์สร้างความต่อเนื่องของชาติ แต่เรายังขาดรัฐบาลที่น่าเชื่อถือที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เราไปสู่ประเทศพัฒนาแล้วไม่ได้

รากฐานความขัดแย้งของสังคมไทยตอนนี้มาจากความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากผู้อื่นกระทำโดยใช้เครื่องมือของรัฐช่วย แต่ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากความรู้สึกต้องใช้วัฒนธรรม คือ เศรษฐกิจพอเพียงมาช่วยไว้

๒) การสัมมนาวิชาการคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา ครั้งที่ ๒ เรื่อง "ความท้าทายและการเตรียมความพร้อมระบบงานความมั่นคงของประเทศไทยภายใต้ประชาคมอาเซียน ๒๐๑๕"

สรุปประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

(๑) ในอดีตความเข้าใจในภาพรวมหรือโลกทัศน์ของการมองอาเซียนของคนไทยโดยส่วนใหญ่ที่ผ่านมาจะเป็นการกล่าวถึงเพียง AEC หรือ Asean Economics Community จนอาจเกิดความเข้าใจในหมู่ประชาชนว่า ประชาคมอาเซียนมีเพียงด้านเศรษฐกิจหรือกลายเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเท่านั้น แต่โดยกฎบัตรอาเซียนอันเป็นเสมือนธรรมนูญของอาเซียน ซึ่งวางกฎเกณฑ์สำหรับประชาคมอาเซียนที่ประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่ ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและด้านวัฒนธรรมโดยในส่วนของเสาหลักด้านเศรษฐกิจจะมี AEC Scorecard เป็นแผนงานที่อาเซียนต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๐๑๕ แต่การกล่าวถึงประชาคมอาเซียนในประเทศไทยด้านสังคมและด้านวัฒนธรรมยังมิได้มีการกล่าวถึงมากมาย ซึ่งเสาหลักอีก ๒ ด้านนี้เป็นฐานหรือองค์ประกอบที่สำคัญมิได้เป็นเพียงตัวประกอบ ดังนั้น สิ่งที่จะกล่าวนำเสนอแนวคิดความท้าทายและการเตรียมความพร้อมระบบงานความมั่นคงของประเทศไทยภายใต้ประชาคมอาเซียน ๒๐๑๕ ใน ๓ ประเด็นหลัก คือ

ประเด็นที่ ๑ ภาพอนาคตประเทศไทยหลัง ค.ศ. ๒๐๑๕

ก่อนที่จะกล่าวถึงภาพภายหลัง ค.ศ. ๒๐๑๕ ที่มาและความสำคัญของการก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียนนั้น มีจุดเริ่มต้นจากสมาคมอาสา ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๑ โดยมีประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ร่วมกันก่อตั้งแต่ได้ถูกยกเลิกไป ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ ได้มีการลงนามในปฏิญญากรุงเทพ อาเซียนจึงได้เกิดขึ้นโดยมีรัฐสมาชิกเริ่มต้นจำนวน ๕ ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศสิงคโปร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความร่วมมือในการเพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม วัฒนธรรมในกลุ่มประเทศสมาชิก และการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคและเปิดโอกาสให้คลายข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกอย่างสันติ รวมทั้ง เพื่อที่จะสกัดการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยกำหนดหลักการเบื้องต้นของอาเซียนอย่างเช่น การร่วมมือกัน มิตรภาพและการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวต่อสถานการณ์ภายในประเทศสมาชิก ต่อมาได้มีประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่าง ๆ ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเพิ่มเติม คือ ประเทศบรูไนดารุสซาลามเข้าร่วมในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ ประเทศเวียดนามเข้าร่วมในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ประเทศลาวและประเทศพม่าเข้าร่วมในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ประเทศกัมพูชาเข้าร่วมในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ รวมเป็นทั้งหมด ๑๐ ประเทศ

ความสำคัญภายหลังจากการรวมตัวครบทั้ง ๑๐ ประเทศ ของประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภูมิศาสตร์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงแม้กลุ่มประเทศอาเซียนก็มีการตั้งกลุ่มย่อยหลายกลุ่มจนกระทั่งมีการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๙ ที่ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อปี คศ. ๒๐๐๓ บรรดาผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตกลงกันที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งประกอบด้วย ๓ เสาหลัก คือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economic Community : AEC) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (Socio - Cultural Pillar) ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (Political and Security Pillar) ภายใต้คำขวัญของอาเซียน คือ One Vision, One Identity, One Community. หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งอัตตลักษณ์ หนึ่งประชาคม แต่เดิมกำหนดเป้าหมายที่จะตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ แต่ต่อมาได้ตกลงกันเลื่อนกำหนดให้เร็วขึ้นเป็นปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และก้าวสำคัญต่อมาคือการจัดทำปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่เดือนธันวาคม ปี ค.ศ. ๒๐๐๙ นับเป็นการยกระดับความร่วมมือของอาเซียนเข้าสู่มิติใหม่ในการสร้างประชาคมโดยมีพื้นฐานที่แข็งแกร่งทางกฎหมายและมีองค์กรรองรับการดำเนินการเข้าสู่เป้าหมายดังกล่าวภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕

ข้อสังเกต คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกลุ่มประเทศอาเซียนในขณะนั้นอาจจะมีมุมมอง ทัศนคติและความเข้าใจต่ออาเซียนที่ยังไม่ตรงกัน สำหรับหลักการพื้นฐานของความร่วมมือนั้น กลุ่มประเทศอาเซียนได้ใช้วิธีการของหลักฉันทามติ เพื่อดำเนินการและพูดคุยกัน นั่นหมายความว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงช่วงก่อนที่กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ อาเซียนยึดถือหลักการฉันทามติเป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบายมาโดยตลอด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการที่อาเซียนจะตกลงกันดำเนินการใดๆ ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดทั้ง ๑๐ ประเทศสมาชิกจะต้องเห็นชอบกับข้อตกลงนั้นๆ ก่อน จึงแสดงให้เห็นว่า การทำงานหรือการดำเนินการต่างๆ ของอาเซียนจึงมีความล่าช้าและกว่าที่จะตกลงกันได้เป็นฉันทามติ

บางครั้งเมื่อไม่สามารถหาฉันทามติได้ก็ไม่มีประเทศใดดำเนินการหรือกระทำการใดในเรื่องนั้นๆ ลักษณะตรงนี้ทำให้บรรดากลุ่มประเทศในภูมิภาคอื่นชื่นชมกลุ่มอาเซียน เพราะฉะนั้นสมาคมประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียนจึงดำรงอยู่มาได้ถึงระยะเวลา ๔๕ ปี ตลอดเวลาที่ผ่านมาอาเซียนไม่มีกฎบัตร การดำเนินงานโดยอาศัยการผลัดเปลี่ยนกันเป็นเลขาธิการของบรรดาประเทศสมาชิก และอาเซียนได้มีพัฒนาการในด้านต่างๆ เรื่อยมา จนกระทั่งเกิดเป็นรูปธรรมเมื่อมีการร่างกฎบัตรอาเซียนซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของอาเซียน และสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) ที่เพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อประมาณไม่กี่ปีที่ผ่านมานี้เอง

ประเด็นคำถามมีว่า ทำไมต้องมี ๓ เสาหลัก คำตอบ คือ อาเซียนกำหนดจะทำงานร่วมกัน ๓ เรื่อง คือ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคงเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของอาเซียน คือ หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งอัตตลักษณ์ หนึ่งประชาคม ทั้งนี้ ปรากฏว่า ๓ เรื่องไม่ใช่เรื่องที่ทำใหม่ เดิมอาเซียนได้ดำเนินการมาแล้ว เช่น ในสมัยอดีตนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ เกี่ยวกับข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area – AFTA) อันเป็นข้อตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าอาเซียน ดังนั้น เสาหลักที่ ๑ คือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economic Community : AEC) จึงเป็นการนำสิ่งที่อาเซียนดำเนินการอยู่แต่เดิมแล้วมาดำเนินการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม และเพื่อให้เห็นผลเป็นรูปธรรม

สำหรับเรื่องความสำคัญของ ๓ เสาหลักนั้น เริ่มต้นโดยเมื่อเกิดเหตุการณ์การก่อวินาศกรรมโดยกลุ่มผู้ก่อการร้ายได้ปฏิบัติการปล้นเครื่องบินพาณิชย์เพื่อให้ขับพุ่งเข้าชนตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ (World Trade Center) ประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ซึ่งบรรดาสมาชิกกลุ่มประเทศอาเซียนได้มีการพูดคุยกันจนถึงเหตุการณ์ดังกล่าว อันเป็นการประชุมสุดยอดผู้นำกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) ซึ่งจัดขึ้นท่ามกลางวิกฤตการณ์ความไม่แน่นอนภายในภูมิภาคตามเหตุการณ์ก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา ประเด็นเรื่องการต่อต้านการก่อการร้ายจึงได้เริ่มมีการหารือกันเป็นครั้งแรกในกรอบเอเปคและเน้นไปที่ผลกระทบของการก่อการร้ายต่อระบบเศรษฐกิจ การค้า และการเดินทางของประชาชนตามปกติ ซึ่งบรรดากลุ่มประเทศเอเปคได้กำหนดเป้าหมายการเปิดเสรีด้านการค้าการลงทุนโดยสมาชิกพัฒนาแล้วมีกำหนดการดำเนินการภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ และสมาชิกกำลังพัฒนาในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ หรือที่รู้จักกันในนามเป้าหมายโบกอร์ (Bogor Goals) รวมทั้งมีการให้แต้มเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกกำลังพัฒนาได้มีระยะเวลาเพียงพอในการเตรียมความพร้อมและสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและทรัพยากรภายในของตนเพื่อรองรับการเปิดเสรีเป็นผลให้บรรดาสมาชิกกลุ่มประเทศอาเซียนได้มีการพูดคุยกันในกรอบเอเปคที่กำหนดเป้าหมายการเปิดเสรีด้านการค้าการลงทุนตามกรอบระยะเวลาในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ต่อมาปรากฏว่า บรรดาชาติสมาชิกกลุ่มประเทศอาเซียนได้ถกแถลงกันจนเกิดเป็นฉันทามติร่วมกันให้เลื่อนการเปิดเสรีด้านการค้าการลงทุนเป็นระยะเวลาที่เร็วขึ้นให้เป็นในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ตามที่ทราบและเข้าใจกันและเป็นผลให้มีการกำหนด Action Plan ต่อเนื่องกัน ๒ แผน คือ แผนก่อนกรอบเอเปค Hanoi Action Plan ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ - ๒๐๐๔ และแผนดำเนินการ

ต่อเนื่อง Vientiane Action Plan ในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ - ๒๐๑๐ เพื่อเป็นกรอบดำเนินการให้การเป็นประชาคมอาเซียน ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ เป็นจริง

ประเด็นที่ ๒ สิ่งที่ท้าทายต่ออาเซียน (ASEAN) หรือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations)

- ความท้าทายต่อเสาหลักเกี่ยวกับเรื่องการเมืองและความมั่นคง ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญ สำหรับการเป็นประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ เพราะว่าเมื่อบรรดากลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงมีความขัดแย้งและมีการรบหรือมีข้อพิพาทระหว่างกันอยู่ เช่น เหตุการณ์บริเวณชายแดนประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาหรือประเทศพม่าหรือประเทศมาเลเซีย เป็นต้น คำถามจึงมีว่า หากมีเหตุการณ์เช่นนี้ในกลุ่มประเทศอาเซียนแล้วประเทศไหนจะเข้ามาลงทุนหรือเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวหรืออื่นๆ เป็นต้น

สำหรับข้อพิพาทในภูมิภาคที่น่ากังวลมากที่สุด คือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับหมู่เกาะ Spratly และ พาราเซล อันตั้งอยู่ภายในทะเลจีนใต้ ซึ่งเป็นดินแดนพิพาทที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องระหว่างประเทศจีนกับประเทศกลุ่มอาเซียน ๔ ประเทศ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเวียดนาม ประเทศมาเลเซีย และประเทศบรูไน โดยที่ผลประโยชน์ของประเทศที่แตกต่างกันรวมถึงการแสวงหาพื้นที่ประมง การใช้ประโยชน์จากน้ำมันดิบ และก๊าซธรรมชาติที่อยู่ใต้เกาะ Spratly และการควบคุมเชิงกลยุทธ์ของตำแหน่งหลักพร้อมกับเรียกร้องดินแดนอาณาเขตบนเกาะเล็กเกาะน้อยข้อพิพาทยังมีส่วนร่วมในน่านน้ำของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคซึ่งนับเป็นข้อเรียกร้องที่ครอบคลุมสามในสี่ของพื้นที่ทะเลจีนใต้ทั้งหมด

ในปัจจุบันนี้ ข้อพิพาทภายในทะเลจีนใต้ดังกล่าวโดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาแสดงชัดเจนผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นางฮิลลารี คลินตัน ถึงความปรารถนาของสหรัฐกับการรักษาตำแหน่งพลังงานในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและต้องการสนับสนุนข้อเสนอของการเข้าถึงความยุติธรรมโดยเสรีภาพในการเดินเรือและการเคารพกฎหมายนานาชาติหรือกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวว่า แม้ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีพื้นที่บริเวณภายในทะเลจีนใต้ แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้เส้นทางเดินเรือดังกล่าวในการค้าขายอันมีมูลค่าประมาณ ๓ ล้านๆ ดอลลาร์สหรัฐ นอกจากเรื่องของเศรษฐกิจและการทหารแล้วบริเวณดังกล่าวเป็นเวทีการแสดงออกของ ๒ มหาอำนาจในปัจจุบันระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศจีน โดยส่วนตัวมองว่าทั้ง ๒ ประเทศคงจะไม่ถึงขั้นที่จะต้องใช้ทหารมารบกันแต่จะแสดงออกผ่านสงครามตัวแทน จะสังเกตเห็นได้ว่าขณะนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ดึงประเทศฟิลิปปินส์เข้าเป็นพวกแล้ว และขณะนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มที่จะเล่นบทบาทในการดึงประเทศเวียดนามเข้าเป็นพวกด้วยเช่นกัน เพราะมองว่าประเทศเวียดนามเองได้เป็นคู่พิพาทในการเรียกร้องสิทธิด้วย จึงมีหลายคนพยายามบอกว่า อาเซียนอาจจะไม่เข้าข้างประเทศฟิลิปปินส์ ตรงนี้ยังมีอีกหลายคนมองว่าจะกลายเป็นจุดแตกหักของอาเซียนหรือไม่ทั้งหมดล้วนเป็นเสาหลักด้านเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงซึ่งจะต้องอาศัยเสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรมเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาด้วย

ในกรณีเสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคงที่น่าสนใจ คือ ระบอบการปกครองของบรรดาประเทศสมาชิก จำนวนทั้ง ๑๐ ประเทศ คือ ประเทศในกลุ่มอาเซียนมีครบทุกระบอบ เช่น ประชาธิปไตยมีทั้งแบบเต็มใบก็มี แบบครึ่งใบก็มี และแบบค่อนใบก็มี ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็มี หรือกรณีประเทศไทยตามที่คนไทยเราเข้าใจว่ามีเต็มใบ แต่ประเทศไทยไม่ไปผลักดันประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียนแล้ว การเป็นประชาคมอาเซียนคงเกิดขึ้นได้ยากมาก เพราะฉะนั้น การสร้างความทรงจำร่วมกันจำเป็นต้องดำเนินการให้มีความเชื่อมโยงและต้องกำหนดยุทธศาสตร์ของบรรดาชาติสมาชิกกลุ่มอาเซียนในเรื่องของประชาธิปไตย (Democracy) และสิทธิมนุษยชน (Human Right) จนนำไปสู่ศาลสิทธิมนุษยชนอาเซียนและกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียน ในเรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศอินโดนีเซียได้เคยเสนอในที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนอาเซียน แต่ปรากฏว่าบรรดาชาติสมาชิกส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว ความเป็นไปได้ในเรื่องของสิทธิมนุษยชน (Human Right) ที่มีเป้าหมายในการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนอาเซียนและกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียนแต่ควรจะดำเนินการแบบเป็นขั้นตอนและใช้ระยะเวลาซึ่งได้รับการตอบรับที่ดีจากบรรดาชาติสมาชิก

- ความท้าทายเรื่องศูนย์กลางอาเซียน (ASEAN Centrality) เป็นบริบทที่บรรดาชาติสมาชิกอาเซียนจะต้องพึงระมัดระวังและให้ความสำคัญในการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อันเนื่องด้วยอาจเป็นการถูกผลักเข้าไปอยู่ในเกมส์ของนโยบายจากมหาอำนาจมากกว่าที่อาเซียนจะหารือกันเอง ซึ่งบรรดาชาติสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องมาพูดคุยถกแถลงกันก่อนว่าการเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (ASEAN Centrality) มิเช่นนั้น อาเซียนจะไม่มีความเป็นตัวของตัวเองและผลกระทบจะตกมาที่บรรดาชาติสมาชิกอาเซียน แม้ว่าประเทศมหาอำนาจ เช่น ประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศรัสเซีย ให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมกับอาเซียนซึ่งเป็นเรื่องที่ดีแต่จะต้องมาคิดกันว่า เหตุดังกล่าวจะส่งผลนัยยะอย่างไรต่อประเทศไทยและประเทศในสมาชิกกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะประเทศไทยมีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลถึง ๒ ด้าน คือ ชายฝั่งทะเลตะวันออกบริเวณอ่าวไทย ด้านมหาสมุทรแปซิฟิก และชายฝั่งตะวันตกติดทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดียอันเป็นที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ ประเทศไทยอยู่บนพื้นที่อันได้เปรียบทางภูมิศาสตร์มากที่สุดของในสมาชิกกลุ่มอาเซียน

ดังนั้น บรรดาประเทศกลุ่มอาเซียนโดยเฉพาะประเทศไทยจำเป็นที่ต้องดำเนินการทางนโยบายระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีเส้นเขตชายแดนติดกัน เช่น ความขัดแย้งบริเวณเขตชายแดนระหว่างกัน หรือข้อพิพาทในพื้นที่ทางทะเล เป็นต้น เพราะเรื่องของเขตแดนไม่ใช่เรื่องที่ล้าสมัยแล้ว ซึ่งการเดินทางข้ามไปมาระหว่างกันของผู้คนในบริเวณเขตชายแดนเขาไม่รู้เขตแดนของแต่ละประเทศอยู่ตรงไหน เป็นอย่างไร เพราะบรรดาประเทศในกลุ่มอาเซียนได้รับเอาแนวคิดเรื่องของเส้นเขตแดนมาจากประเทศยุโรป แต่พวกเราประเทศกลุ่มอาเซียนก้าวไม่ข้ามเรื่องเส้นเขตแดน (ประเทศกลุ่มอาเซียน) จึงมีปัญหาเรื่องเขตแดนรอบประเทศ แต่บรรดาประเทศยุโรปสามารถก้าวข้ามเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างประเทศได้ ดังนั้น

ปัญหาเรื่องเส้นเขตแดนอันมีความขัดแย้งหรือเรียกร้องสิทธิระหว่างกันของประเทศคู่พิพาทมีอยู่ ๓ หลักที่สำคัญ คือ

หลักที่ ๑ หากประเทศคู่พิพาทสามารถตกลงได้ให้ตกลงกัน

หลักที่ ๒ หากประเทศคู่พิพาทไม่สามารถตกลงได้ เมื่อปรากฏว่าบริเวณพื้นที่นั้นไม่มีปัญหากระทบกระทั่งระหว่างกันเลยให้นิ่งเฉย เช่น บริเวณชายแดนทางภาคใต้ระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซียมีเนื้อที่ประมาณ ๑๐๐ ไร่ โดยที่ทั้ง ๒ ประเทศ ต่างก็อ้างว่าเป็นดินแดนของตนเอง แต่ปรากฏว่า บริเวณพื้นที่ตรงนั้นไม่มีทรัพยากรอะไรเลย ประเทศไทยและมาเลเซียต่างก็นิ่งเฉย

หลักที่ ๓ หากประเทศคู่พิพาทไม่สามารถตกลงได้ เมื่อปรากฏว่าบริเวณพื้นที่นั้นมีปัญหากระทบกระทั่งระหว่างกัน ให้ตกลงกันแล้วทำประโยชน์ร่วมกันหรือแบ่งประโยชน์ระหว่างกัน

- ความท้าทายของอาเซียนในเรื่องอื่นๆ

เรื่องการก่อการร้าย ภายหลังเหตุการณ์กลุ่มผู้ก่อการร้ายได้ปฏิบัติการปล้นเครื่องบินพาณิชย์เพื่อให้ขับพุ่งเข้าชนตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ (World Trade Center) ประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ บรรดาชาติสมาชิกกลุ่มอาเซียนจะต้องให้ความระมัดระวังและให้ความสำคัญกับการก่อการร้ายและร่วมกันป้องกันปราบปรามและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน

เรื่องการค้ายาเสพติด บรรดาชาติสมาชิกกลุ่มอาเซียนจะต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มค้ายาเสพติดและร่วมกันป้องกัน ปราบปรามและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน เช่น กรณีประเทศไทยมีแนวนโยบายว่า ผู้เสพ คือ ผู้ป่วย แต่อีก ๙ ประเทศมีแนวนโยบายเหมือนหรือต่างกันอย่างไร

เรื่องเศรษฐกิจอาเซียนๆ จะต้องมองและเน้นเรื่อง SMEs และมีแนวนโยบายร่วมกันว่าทำอย่างไรให้อาเซียนเป็นอาเซียนของชาวบ้านเป็นอาเซียนของประชาชนทุกกลุ่ม

เรื่องอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ เรื่องการลักลอบเข้าเมือง เรื่องอาชญากรรมการฟอกเงิน เรื่องอาชญากรรมสตรีและเด็ก เรื่องการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติ และโรคระบาด และอื่นๆ มากมายที่บรรดาชาติสมาชิกกลุ่มอาเซียนจะต้องให้ความระมัดระวังและให้ความสำคัญร่วมกันป้องกันปราบปรามและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน

ประเด็นที่ ๓ สิ่งที่ท้าทายต่อสังคมไทยกับประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

ประเด็นเรื่องนี้มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะระบบงานด้านความมั่นคงของประเทศไทย ซึ่งการปรับเปลี่ยนทัศนคติและกระบวนทัศน์เพื่อตั้งหลักและกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศไทยโดยต้องสร้างความเข้าใจและสร้างองค์ความรู้ให้กับสังคมและประชาชนภายในประเทศอย่างจริงจัง ดังนี้

- เรื่ององคาพยพระบบงานด้านความมั่นคงของประเทศไทยทั้งหมดไม่ใช่บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่หมายถึงองคาพยพทั้งหมดของภาครัฐต้องทำงานร่วมกัน

รวมทั้งการเตรียมตัวของรัฐไทยกับประชาสังคมเป็นสิ่งที่น่ากังวลมากที่สุด ส่วนภาคเอกชนไม่น่ากังวลมากเท่าไหร่ ดังนั้น ภาครัฐต้องมองให้ลึกว่าความมั่นคงไม่ใช่ของฝ่ายทหารอย่างเดียว ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและกระบวนทัศน์ตรงนี้ เช่น ความมั่นคงทางพลังงาน ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางการท่องเที่ยว ความมั่นคงเกี่ยวกับภัยพิบัติหรืออื่นๆ

- เรื่องทัศนคติของคนไทยคิดอะไรกับอาเซียน คือ การที่เราพยายามบอกว่าประเทศไทย คือ มหาอำนาจของอาเซียน นั่นไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องและความคิดลักษณะนี้เราต้องปรับและแก้ไขใหม่

- เรื่ององค์ความรู้อื่นและองค์ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนของคนไทย จะต้องมีการดำเนินการมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและมีกระบวนการที่ชัดเจน รวมทั้งการสร้างอาเซียนระดับชาวบ้านให้เกิดขึ้น เพราะประเทศไทยจะต้องร่วมมือกับบรรดาชาติสมาชิกกลุ่มอาเซียนในการพัฒนาสังคม วัฒนธรรม และการศึกษาองค์ความรู้ของประเทศไทยของคนไทยเกี่ยวกับประเทศอาเซียนเราอยู่ในลำดับสุดท้ายเราไม่รู้สังคมและวัฒนธรรมของประเทศอาเซียน แต่เรารู้จักสังคมและวัฒนธรรมประเทศเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ เป็นต้น มากกว่าประเทศในอาเซียน นั่นเป็นความท้าทายอย่างมากของสังคมไทยและประเทศไทย

- เรื่องการรวมกลุ่มย่อยของบรรดาชาติสมาชิกอาเซียน ประเทศไทยจะต้องดำเนินการและวางท่าทีที่ชาญฉลาดเกี่ยวกับเรื่องที่บรรดาประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียนจะมีความร่วมมือในกลุ่มย่อยในด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจและคมนาคมที่ชัดเจนที่สุดยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี – เจ้าพระยา - แม่โขง (Ayeyawady – Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy - ACMECS) ความร่วมมือของประเทศกัมพูชา ประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศเวียดนาม หรือกลุ่ม CLMV ที่ถือเป็นกลุ่มประเทศที่นักลงทุนของบรรดาชาติต่างๆ อยากทำความรู้จักหรือที่นักลงทุนเขาเรียกกันว่า“แม่สาว CLMV”เพราะกลุ่มประเทศ CLMV มีทรัพยากรต่างๆ มากมายที่ยังมิได้นำมาใช้นั่นเอง ขณะที่กลุ่มประเทศ CLMV ต่างก็มีนโยบายการเปิดตัวเองสู่โลกกว้าง หรือโครงการท่าเรือน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมทวาย (Dawei Deep Sea Port & Industrial Estate Project) ของเอกชนประเทศไทยที่เข้าไปลงทุนในประเทศพม่าเพื่อพัฒนาท่าเรือน้ำลึกและนิคมอุตสาหกรรมทวายภายใต้เงินลงทุนหลายแสนล้านบาท โดยเฉพาะการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบังที่กลายมาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเชื่อมต่อความร่วมมือกับท่าเรือทวายเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงพื้นที่ คือ ทวาย – กาญจนบุรี – กรุงเทพฯ - ชลบุรี (แหลมฉบัง) อันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) มีสถานะเป็นท่าเรือน้ำลึกที่สำคัญที่สุดของประเทศ

- เรื่องการเจรจากันภายในประเทศให้ตกผลึกในเรื่องที่จะดำเนินหรือไปทำสัญญากับประเทศคู่สัญญานั้นๆ ให้จบก่อน แล้วจึงไปเจรจากับประเทศคู่สัญญา เพราะเรื่องนี้เป็นประสบการณ์ตรงที่เกิดขึ้นกับตนเองซึ่งทำให้การเจรจาระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่สัญญามีปัญหามาก

- เรื่องการเปิดเสรีทางการค้า การเปิดเสรีทางการบริการ และการเปิดเสรีทางแรงงาน ประเทศไทยดำเนินการในลักษณะเปิดเหมือนไม่เปิด เช่น การเปิดเสรีทางแรงงาน

เรากำหนดให้บางอาชีพต้องสอบภาษาไทย เป็นต้น แม้กระทั่งการเปิดเสรีทางการเงิน ประเทศไทยยังคงมีบทเรียนจากเหตุการณ์วิกฤติต้มยำกุ้งในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ จึงยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างที่ควรจะเป็น

- ประเด็นที่ประสงค์ให้รัฐบาลดำเนินการเร่งด่วนต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๕

ประสงค์ให้รัฐบาลเร่งดำเนินการสร้างอาเซียนระดับชาวบ้าน

ประสงค์ให้รัฐบาลเร่งดำเนินการโดยยึดหลักความพอเพียง สมเหตุสมผลและสร้างภูมิคุ้มกัน เพราะการเปิดเสรีมากอาจจะเกิดปัญหาหรือหากร่วมมือน้อยไปก็อาจมีปัญหาเช่นเดียวกัน

ประสงค์ให้รัฐบาลมีการประชุมคณะรัฐมนตรีมีวาระการประชุมที่เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๕ อย่างน้อยเดือนละ ๒ ครั้ง เพื่อบูรณาการงานภาครัฐให้มีความเชื่อมโยงและพร้อมต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๕

ประสงค์ให้รัฐบาลมีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติระหว่างประเทศ

ประสงค์ให้รัฐบาลเร่งดำเนินการให้มีผู้รับผิดชอบเป็นเรื่องไม่ใช่เป็นรายกระทรวง

ประสงค์ให้รัฐบาลดำเนินการดูแลและช่วยเหลือกลุ่มธุรกิจรายย่อย (SMEs)

ประสงค์ให้รัฐบาลดำเนินการเรื่องความปรองดอง มีข้อสังเกตว่า ปัจจุบันประเทศไทยสับสนกับอะไรหลายอย่างเพราะเมื่อสังคมไทยขัดแย้งกันมากขนาดนี้ เราจะไม่มีพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเสียงข้างมากอย่างเดียวอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จ มีความจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส และมีเหตุมีผลของของสังคม ทั้งนี้ ความขัดแย้งของสังคมไทยมิได้ยุติลงได้ด้วยเสียงข้างมากเพียงอย่างเดียว แต่จะยุติลงได้ด้วยความเข้าใจของสังคม รัฐสภาจะต้องเป็นสิ่งสุดท้ายของการปรองดองเพราะฝ่ายค้านมีหน้าที่ค้านรัฐบาลเรา (สังคมไทย) ต้องไปพูดคุย ถกเถียง อภิปราย และแสดงข้อคิดเห็นโดยใช้วิธีการ เช่น การเสวนาหาทางออกของสังคม การเสวนาหาทางออกของคู่ขัดแย้ง เป็นต้น ขณะนี้โดยส่วนตัวเห็นว่า บรรดาคู่ขัดแย้งมีอยู่ด้วยกัน ๗ ฝ่าย จึงขอให้เรา (สังคมไทย) และคู่ขัดแย้งไปพูดคุยและเสวนากัน ซึ่งอาจจะมีหลายเรื่องหลายข้อ และเมื่อได้ข้อสรุปร่วมกันในเรื่องใดหลายเรื่องหรือเรื่องเดียวที่เห็นตรงกันแล้วฝ่ายที่มีหน้าที่จึงดำเนินการในเรื่องเหล่านั้น

สรุปผลการดำเนินงาน
ของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหา
การปฏิรูประบบงานความมั่นคงของรัฐ วุฒิสภา

ัญศึกษาปัญหา
ุฒิสภา

น

านักกรรมาธิการ ๒

ส 05447 ฉ.2
สว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
10 สำนักกรรมาธิการ 2.
7.3 รายงานการพิจารณาศึกษา
353.1 ปัญหาการปฏิรูประบบงานความ
2555 มั่นคงของรัฐ โดยคณะกรรมาธิการ
วิสามัญศึกษาปัญหาการปฏิ...

ฝ่ายเลขานุกา

๑. นาง เล่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๓

๒. นาย าร

๓. นาง ร

๔. นาย ร

๕. นาง ร

๖. นาง าร

๗. นาย าร

๘. นาง าร

๙. นาง การปฏิบัติงาน

๑๐. นา การปฏิบัติงาน

ผู้ออกแบบปก

นางสาวสุมัทนา คสังแสง นักวิชาการช่างศิลป์ปฏิบัติการ

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ สำนักกรรมาธิการ ๒ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๙๙ - ๕ โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๙๕

ออกแบบและพิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
02 244 1561, 02 244 1563, 02 244 1735, 02 831 9471-2