

โครงสร้างอำนาจในการสั่งใช้กำลังและการเคลื่อนกำลังทหารตามกฎหมายไทย

The Legal Structure of Authority in the Deployment and Use of Military Force under Thai Law

บทความวิชาการ

นภัสรพี เตชางกูร

Nabhasrabi Tejangkura

สาขานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร กรุงเทพฯ ประเทศไทย 10220

Laws Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat

University Bangkok, Thailand 10220

E-mail: nabhasrabi@outlook.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจในการสั่งใช้กำลังและการเคลื่อนกำลังทหารตามกฎหมายไทย โดยชี้แจงลำดับชั้นของอำนาจบัญชาการ ขอบเขตหน้าที่ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการเหล่าทัพ ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการใช้กำลังทหาร การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม พ.ศ. 2545 รวมถึงคำสั่งกระทรวงกลาโหมที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ใช้วิธีการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายมหาชน และหลักนิติธรรม เพื่อชี้แจงว่าใครมีอำนาจอะไร ภายใต้เงื่อนไขและขั้นตอนใด และอยู่ภายใต้การควบคุมของกลไกใด บทความนำเสนอโครงสร้างการสั่งบังคับบัญชา กระบวนการตัดสินใจ และกลไกการมอบอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน รวมถึงกรณีพิเศษที่ผู้บัญชาการสามารถใช้อำนาจได้โดยเร่งด่วน

นอกจากนี้ บทความยังวิเคราะห์กลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางทหารภายใต้กฎหมายไทย ทั้งจากฝ่ายบริหาร รัฐสภา และหน่วยงานภายในกระทรวงกลาโหม เพื่อให้เห็นถึงระบบถ่วงดุลอำนาจที่บัญญัติไว้ในโครงสร้างกฎหมาย สอดคล้องกับหลักการควบคุมโดยพลเรือน (Civilian Control of the Military) และหลักความรับผิดชอบของอำนาจรัฐตามระบอบประชาธิปไตย พร้อมทั้งเสนอข้อพิจารณาทางกฎหมายบางประการ ที่อาจนำไปสู่การทบทวนหรือปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้โครงสร้างอำนาจดังกล่าวสามารถรองรับบริบทของภัยคุกคามสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วันที่รับบทความ : 26 ส.ค. 68

วันที่แก้ไขบทความ : 28 ต.ค. 68

วันที่ตอบรับบทความ : 14 พ.ย. 68

บทความนี้จึงเป็นการนำเสนอเชิงวิชาการเกี่ยวกับโครงสร้างทางกฎหมายของการใช้อำนาจทางทหารภายใต้กฎหมายไทย เพื่อสนับสนุนให้การปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคงของรัฐเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ที่ตั้งอยู่บนระบบกฎหมายและหลักความรับผิดชอบของอำนาจรัฐ

คำสำคัญ : โครงสร้างอำนาจ, การสั่งใช้กำลังทหาร, การเคลื่อนกำลังทหาร, การควบคุมโดยพลเรือน

Abstract

This article aims to examine and analyze the command structure for military force deployment and mobilization under Thai law. It explicates the hierarchy of command authority, scope of duties, and power relationships among the Minister of Defence, the Chief of Defence Forces, and the Commanders-in-Chief of the armed forces, within the framework of the Ministry of Defence Administration Act B.E. 2551 (2008) (as amended), the Ministerial Regulation on the Use of Force, Force Deployment, and Readiness B.E. 2545 (2002), and relevant ministerial orders.

The analysis employs systematic legal interpretation grounded in the principles of public law and the rule of law to clarify who holds what authority, under what conditions and procedures, and under what mechanisms of control. The article presents the command structure, decision-making processes, and delegation mechanisms as prescribed by law

in both normal and emergency situations, including exceptional cases where commanders may exercise authority urgently.

Furthermore, the article analyzes the mechanisms for controlling and overseeing the exercise of military authority under Thai law, including oversight by the executive branch, parliament, and agencies within the Ministry of Defence, to demonstrate the system of checks and balances embedded in the legal framework. This system aligns with the principle of civilian control of the military and the accountability of state power under democratic governance. The article also offers legal considerations that may lead to the review or refinement of relevant provisions to enable the command structure to effectively address contemporary security threats.

This article thus presents an academic exposition of the legal structure governing the exercise of military authority under Thai law, supporting the conduct of state security operations in an orderly, transparent manner consistent with the fundamental principles of a modern state founded on the rule of law and accountable exercise of state power.

Keywords: Command Structure, Military Force Command, Military Force Deployment, Civilian Control of the Military

บทนำ

ภายใต้กรอบกฎหมายไทย ใครคือผู้มีอำนาจในการสั่งให้กองทัพเคลื่อนกำลังหรือใช้กำลังเมื่อเกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือผู้บัญชาการเหล่าทัพ? และในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่อาจรอคำสั่งจากฝ่ายบริหารได้ทัน ผู้บัญชาการทหารสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจได้ในขอบเขตใดตามหลักกฎหมาย

คำถามเหล่านี้สะท้อนถึงความซับซ้อนของโครงสร้างอำนาจในการสั่งใช้กำลังทหาร ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนทั้งในมิติของกฎหมายมหาชน การเมือง และรัฐธรรมนูญ อำนาจในการสั่งใช้กำลังทหารและการเคลื่อนกำลังทหารถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ของรัฐ ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับบทบาทของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายใน และการดำรงสถานะของรัฐในประชาคมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวมิใช่อำนาจอเบตเสรีที่ปราศจากการจำกัด หากต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักการตรวจสอบถ่วงดุลตามระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม (Venice Commission, 2011a)

นอกจากหลักการทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแล้ว การใช้อำนาจทางทหารยังสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหาร (Civil-Military Relations) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืน หลักการควบคุมโดยพลเรือน (Civilian Control of the Military) มีบทบาทในการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจโดยกองทัพให้อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากทางเลือกตั้ง และต้องสามารถตรวจสอบได้ผ่านกลไกของรัฐสภาและกระบวนการยุติธรรม (Huntington, 1957; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2005) แนวคิดดังกล่าวยังได้รับการสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติและ

องค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ในฐานะมาตรฐานของหลักการธรรมาภิบาลด้านความมั่นคง (Security Sector Governance: SSG) ซึ่งเน้นการถ่วงดุลระหว่างอำนาจรัฐและสิทธิของประชาชนในบริบทความมั่นคงแห่งชาติ (United Nations [UN], 2012)

ขณะเดียวกัน ความชอบธรรมในการใช้กำลังทางทหารไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจตามตัวบทกฎหมายเพียงเท่านั้น หากยังต้องมีความชอบธรรมในทางสังคม (Legitimacy) ซึ่งเกิดจากการที่ประชาชนรับรู้ว่าอำนาจดังกล่าวถูกใช้อย่างมีเหตุผล โปร่งใส และสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมในแต่ละช่วงเวลา (Beetham, 1991) หากการใช้กำลังไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมที่มีความชัดเจนและตรวจสอบได้ อาจนำไปสู่การตั้งคำถามในระดับสาธารณะหรือแม้แต่การวิพากษ์จากนานาชาติได้ ดังนั้น กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้กำลังจึงจำเป็นต้องมีความทันสมัยสอดคล้องกับบริบท และคงไว้ซึ่งดุลยภาพระหว่างความมั่นคงของรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยั่งยืน

ในบริบทของประเทศไทย ระบบกฎหมายได้กำหนดโครงสร้างของอำนาจในการสั่งใช้กำลังทหารไว้อย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 (2551) ซึ่งบัญญัติถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการเหล่าทัพในการสั่งใช้และเคลื่อนย้ายกำลังทหาร รวมถึงกรณีกเว้นที่ผู้บัญชาการสามารถใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากฝ่ายบริหาร เช่น ในกรณีมีการรุกรานอธิปไตยของรัฐหรือเมื่อมีการประกาศสถานการณ์พิเศษ เช่น ภาวะสงคราม หรือการใช้กฎอัยการศึก (Martial Law, International Committee of the Red Cross: ICRC, “Guidelines on the Protection of the Civilian Population in Armed Conflict”)

นอกจากนี้ยังมีข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการใช้กำลังทหาร การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมาย ลำดับรองที่กำหนดขั้นตอนและขอบเขตการใช้อำนาจของผู้บัญชาการทหารในระดับต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ (กระทรวงกลาโหม, 2545) รวมถึงคำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่เกี่ยวข้องกับกฎการใช้กำลัง (Rules of Engagement: ROE) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดแนวทางการใช้กำลังของทหารในสถานการณ์เฉพาะ โดยมุ่งให้การใช้งา้กำลังนั้นเป็นไปอย่างจำกัด อยู่ภายใต้การควบคุม และไม่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน (UN, 1966)

อย่างไรก็ดี กฎหมายและข้อบังคับดังกล่าว ส่วนใหญ่ถูกจัดทำขึ้นในบริบทของภัยคุกคามรูปแบบเดิม เช่น สงครามรัฐต่อรัฐ หรือการกบฏภายในประเทศ ในขณะที่ภัยคุกคามสมัยใหม่มีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น การก่อการร้ายข้ามชาติ การโจมตีทางไซเบอร์ ภัยคุกคามต่อโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัล และการปฏิบัติการนอกประเทศภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งอาจไม่ได้รับการบัญญัติหรือวางกลไกไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายที่มีอยู่ ส่งผลให้เกิดข้อท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายเดิมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน (Aday et al., 2019)

การวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจในเรื่องนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาทั้งในเชิงนิติศาสตร์และในบริบทของความมั่นคงแห่งรัฐ โดยยึดหลักการของกฎหมายมหาชน ว่าด้วยการใช้อำนาจของรัฐ การแบ่งแยกและกระจายอำนาจ การควบคุมโดยฝ่ายการเมือง และการรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการใช้อำนาจ (The Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2020) ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยการใช้กำลังและสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทย มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศ

หลายฉบับ เช่น สนธิสัญญาเจนีวา (International Committee of the Red Cross [ICRC], 1949) หรือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN, 1966)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ประการแรก เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจในการสั่งใช้กำลังและการเคลื่อนกำลังทหารภายใต้กฎหมายไทย โดยชี้แจงลำดับขั้นของอำนาจบัญชาการ ขอบเขตหน้าที่และความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการเหล่าทัพ ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 (2551) และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประการที่สอง เพื่อประเมินประสิทธิภาพและความเหมาะสมของบทบัญญัติที่มีอยู่ ในบริบทของภัยคุกคามสมัยใหม่ เช่น การก่อการร้ายข้ามชาติ ภัยคุกคามทางไซเบอร์ และภารกิจนอกประเทศภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ พร้อมทั้งเสนอข้อพิจารณาทางกฎหมายที่อาจนำไปสู่การปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และประการที่สาม เพื่อส่งเสริมการใช้อำนาจทางทหารที่ชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยการวิเคราะห์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมและหลักกฎหมายมหาชน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและประชาคมระหว่างประเทศ ว่าการดำเนินการของกองทัพไทยเป็นไปในกรอบของกฎหมายอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับหลักการควบคุมโดยพลเรือนตามระบอบประชาธิปไตย

กรอบการวิเคราะห์

การศึกษาขึ้นอยู่กับกรอบการวิเคราะห์ทางกฎหมายมหาชนและกฎหมายความมั่นคงของรัฐ โดยตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม (Rule of Law) และความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ในการใช้อำนาจโดยรัฐ โดยเฉพาะการใช้งา้กำลังโดยกองทัพภายใต้การกำกับควบคุม

ของฝ่ายบริหาร การวิเคราะห์ที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสารทางกฎหมาย (Doctrinal Legal Method) ผ่านการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2545 คำสั่งเกี่ยวกับกฎการใช้กำลัง (Rules of Engagement: ROE) ตลอดจนหลักทั่วไปของกฎหมายมหาชนและกฎหมายระหว่างประเทศ

การวิเคราะห์แบ่งออกเป็น 3 มิติหลัก ดังนี้

1. มิติทางโครงสร้างกฎหมายภายใน (Domestic Legal Structure)

วิเคราะห์โครงสร้างการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายทหาร โดยพิจารณาการจัดแบ่งหน้าที่ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และขอบเขตการมอบหมายอำนาจตามพระราชบัญญัติและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสดงให้เห็นถึงกลไกการใช้อำนาจและการควบคุมภายในที่มีอยู่ในกฎหมายไทย

2. มิติของความชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติธรรม (Legality and Rule of Law)

ประเมินการใช้อำนาจทางทหารในแง่ของความชอบด้วยกฎหมาย โดยวิเคราะห์องค์ประกอบด้านความจำเป็น ความได้สัดส่วน การกำกับดูแลโดยฝ่ายบริหาร กลไกตรวจสอบจากภายในและภายนอก รวมถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรอิสระในระบบบประชาธิปไตย

3. มิติของหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ (International Norms and Commitments)

ศึกษาว่าหลักการและแนวปฏิบัติในการใช้กำลังของกองทัพไทย โดยเฉพาะ ROE สอดคล้องกับหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาเจนีวา และพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่ โดยพิจารณาทั้งในเชิงกฎหมายสารบัญญัติและแนวปฏิบัติของประเทศไทยในทางระหว่างประเทศ

เนื้อหา

บทความนี้วิเคราะห์โครงสร้างอำนาจในการสั่งใช้กำลังและการเคลื่อนกำลังทหารภายใต้กฎหมายไทยผ่าน 3 ประเด็นหลัก ประกอบด้วย 1) การวิเคราะห์โครงสร้างและลำดับชั้นของอำนาจบัญชาการทหารตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทย โดยชี้แจงขอบเขตหน้าที่และความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการสั่งใช้และเคลื่อนกำลังทหาร 2) การศึกษากลไกการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางทหารโดยฝ่ายพลเรือนและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักความรับผิดชอบของอำนาจรัฐ และ 3) การประเมินความเหมาะสมของบทบัญญัติที่มีอยู่ในบริบทของภัยคุกคามสมัยใหม่ พร้อมเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและสถานการณ์ความมั่นคงปัจจุบัน

การวิเคราะห์การใช้อำนาจทางทหารภายใต้กฎหมายไทยและพันธกรณีระหว่างประเทศ

การใช้อำนาจทางทหารเป็นหนึ่งในรูปแบบของการใช้อำนาจรัฐที่มีลักษณะเฉพาะและละเอียดอ่อนเนื่องจากเกี่ยวพันโดยตรงกับหลักอธิปไตยของรัฐ (Sovereignty) และหน้าที่ของรัฐในการรักษาความมั่นคงภายใน ความสงบเรียบร้อย และการปกป้องดินแดน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งสถานะของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ โดยเฉพาะเมื่อเกี่ยวข้องกับคำสั่งโดยกองทัพ ซึ่งเป็นสถาบันสำคัญในการปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคงของรัฐ (Beetham, 1991; Venice Commission, 2015)

ในบริบทของรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจทางทหารไม่อาจดำเนินการโดยลำพังหรือแยกขาดจากกลไกของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายได้ ความชัดเจนของโครงสร้างอำนาจ หน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงมีความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการออกคำสั่งหรือฝ่ายที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสามารถป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือขัดต่อหลักพื้นฐานของประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Huntington, 1957; OECD, 2005)

บทบัญญัติกฎหมายภายในของไทยได้กำหนดโครงสร้างอำนาจในการสั่งใช้และเคลื่อนกำลังทหารไว้อย่างเป็นทางการ เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 (2551) ที่กำหนดบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการเหล่าทัพไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้กระบวนการสั่งใช้กำลังและการเคลื่อนย้ายกำลังทหารเป็นไปตามขั้นตอนที่ชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

กฎหมายดังกล่าวยังเปิดช่องให้สามารถใช้อำนาจได้ในสถานการณ์พิเศษ เช่น การรุกรานจากต่างประเทศ หรือเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการบริหารสถานการณ์วิกฤตเพื่อรักษาความมั่นคง โดยต้องดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ หลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วน และหลักการตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักสากลว่าด้วยการใช้กำลังของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560)

ในขณะเดียวกัน ภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยในฐานะภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ ย่อมมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามเกี่ยวกับการใช้กำลัง เช่น อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ค.ศ. 1966 ซึ่งกำหนดแนวทางการใช้กำลังที่ชอบด้วยกฎหมาย สัดส่วนตัวภัยคุกคาม และไม่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนโดยไม่จำเป็น (OHCHR, 2020; UN, 1966)

การวิเคราะห์ในบทความนี้จึงมุ่งศึกษาการใช้อำนาจทางทหารโดยกองทัพไทยภายใต้กรอบของกฎหมายภายในและพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเน้นพิจารณาโครงสร้างทางกฎหมาย ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจ และความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพื่อแสดงให้เห็นถึงกลไกของรัฐที่สามารถควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจทางทหารได้อย่างเหมาะสมตามหลักนิติธรรม

1. มิติทางโครงสร้างกฎหมายภายใน (Domestic Legal Structure)

การใช้อำนาจทางทหารในรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีโครงสร้างทางกฎหมายที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และต้องกระทำผ่านองค์กรของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560) ดังนั้น การกำหนดอำนาจในการใช้กำลังทหารต้องมีรากฐานมาจากหลักนิติธรรม (Rule of Law) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือโดยมิชอบ (Venice Commission, 2011)

ในบริบทของประเทศไทย โครงสร้างการใช้อำนาจทางทหารอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 (2551) ซึ่งกำหนดบทบาท หน้าที่ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

ของบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการเหล่าทัพ โดยมีการจัดลำดับขั้นตอน ในการสั่งการและเคลื่อนกำลังทหารให้เป็นไปโดยชอบ ด้วยกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

การมีโครงสร้างทางกฎหมายที่ชัดเจนเช่นนี้ ยังสะท้อนถึงหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยในการ ควบคุมอำนาจทหารโดยพลเรือน (Civilian Control of the Military) ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็น องค์ประกอบสำคัญของรัฐประชาธิปไตย (Huntington, 1957; Beetham, 1991) ทั้งนี้ การใช้อำนาจทางทหาร จะต้องสอดคล้องกับความจำเป็น ความได้สัดส่วน และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งในเชิงกฎหมายภายใน และพันธกรณีระหว่างประเทศ

1.1 หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจทหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 วางหลักเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และใช้อำนาจผ่านองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560) ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรี มีบทบาทหลักในการควบคุม การใช้อำนาจทางทหาร โดยมอบอำนาจในการบัญชาการ และควบคุมกองทัพผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งถือเป็นการแสดงความเชื่อมโยงระหว่างหลักการ ประชาธิปไตยกับการใช้อำนาจทางทหาร

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังระบุถึงหน้าที่ ของรัฐในการพิทักษ์ความมั่นคงของประเทศ โดยมาตรา 52 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ การป้องกันและขจัดภัยจากภายนอก และรักษาความสงบ เรียบร้อยภายในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นพื้นฐานให้ฝ่ายบริหาร สามารถใช้อำนาจทางทหารได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560) อย่างไรก็ตาม

อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบ โดยกลไกตามรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจ เกินขอบเขตหรือโดยมิชอบ ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน

ในทางหลักการ การใช้อำนาจทหาร จะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักความจำเป็น (Necessity) หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) และหลักการตรวจสอบได้ (Accountability) ซึ่งแม้จะไม่ได้ระบุไว้โดยตรง ในรัฐธรรมนูญ แต่สามารถตีความได้จากแนวทางของ กฎหมายรัฐธรรมนูญสมัยใหม่และหลักสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศที่ไทยมีพันธกรณี (UN, 2001) หลักการ ดังกล่าวทำหน้าที่จำกัดอำนาจรัฐ โดยเฉพาะเมื่อเกี่ยวข้องกับ การใช้กำลังที่อาจกระทบต่อชีวิตและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญยังเปิดช่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรอิสระมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ทางทหาร ผ่านกลไกของรัฐสภา เช่น การตั้งกระทู้ การอภิปรายทั่วไป และการแต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบ ซึ่งเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลและตรวจสอบ อำนาจตามระบบรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย (Venice Commission, 2011b) กลไกดังกล่าวทำหน้าที่เป็นกลไก ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารและกองทัพ เพื่อให้การใช้ อำนาจทางทหารอยู่ภายใต้กรอบของความชอบธรรมและ ตรวจสอบได้ตามหลักนิติธรรม

1.2 โครงสร้างตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ ราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 (2551)

กฎหมายฉบับนี้วางโครงสร้างอำนาจ บัญชาการไว้ชัดเจน โดยลำดับอำนาจเริ่มจากรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และ ผู้บัญชาการเหล่าทัพ การสั่งใช้และเคลื่อนกำลังในภาวะปกติ จะต้องผ่านการอนุมัติจากฝ่ายบริหารตามลำดับขั้น ทั้งนี้ ในกรณีที่เกิดภัยคุกคามหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น

การรุกรานจากต่างประเทศหรือความไม่สงบภายใน กฎหมายได้เปิดช่องทางให้มีการใช้อำนาจอย่างเร่งด่วน โดยอยู่ภายใต้หลักการรัฐธรรมนูญว่าด้วยความจำเป็นและการตรวจสอบได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ยังสะท้อนถึงหลักการรวมศูนย์อำนาจบัญชาการทางทหารไว้ในมือของฝ่ายบริหาร โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในฐานะตัวแทนทางการเมืองทำหน้าที่ควบคุมดูแลนโยบายความมั่นคง และกำกับดูแลการปฏิบัติการของกองทัพให้เป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้กองทัพมีสถานะเป็น “รัฐภายในรัฐ” อันอาจเป็นภัยต่อหลักการประชาธิปไตย (Feaver, 2003) โครงสร้างดังกล่าวจึงมีลักษณะประสานระหว่างอำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางทหารอย่างชัดเจน

กฎหมายฉบับนี้ยังระบุถึงการประชุมคณะกรรมการนโยบายระดับสูง ซึ่งประกอบด้วยผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการเหล่าทัพ เพื่อร่วมกันพิจารณาแผนยุทธศาสตร์และแนวทางการใช้กำลังในสถานการณ์ต่าง ๆ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน (พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551, 2551 เล่ม 125) กลไกนี้สะท้อนหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจภายในกองทัพและการสั่งการที่โปร่งใสตามลำดับขั้นตอนของกฎหมาย

ในภาวะวิกฤตที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เช่น การก่อการร้ายหรือการลुकฮือของกลุ่มติดอาวุธ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้บัญชาการทหารสามารถใช้อำนาจเร่งด่วนได้ชั่วคราวภายใต้การรับทราบของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การตอบโต้สถานการณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวต้องได้รับการตรวจสอบย้อนหลังและอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560)

1.3 กฎระเบียบภายในและกฎหมายลำดับรอง
ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2545 ว่าด้วยการใช้กำลัง เป็นแนวทางกำกับการใช้กำลังของกองทัพ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน ขณะที่กฎระเบียบอื่น ๆ เช่น คำสั่งเกี่ยวกับ Rules of Engagement (ROE) และแนวทางการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติการ ได้รับการจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานต้นสังกัด กลไกการกำกับภายใน เช่น คณะกรรมการตรวจสอบภายในกองบัญชาการ และฝ่ายเสนาธิการ มีบทบาทในการควบคุมความเหมาะสมของการใช้อำนาจดังกล่าว (กระทรวงกลาโหม, 2545)

นอกจากนี้ การกำหนดแนวปฏิบัติในการใช้กำลังภายในกองทัพยังต้องสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น หลัก UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials และแนวทางของ ICRC ซึ่งเน้นว่าการใช้กำลังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดและสามารถตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของประชาชนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (UN, 1990)

ในทางปฏิบัติคำสั่งเฉพาะเกี่ยวกับ ROE ถูกปรับให้เหมาะสมกับลักษณะของภารกิจ เช่น ภารกิจปราบปรามการก่อความไม่สงบ ภารกิจชายแดนหรือการสนับสนุนหน่วยงานพลเรือน ROE เหล่านี้จะระบุขอบเขตของการใช้กำลัง และกำหนดเงื่อนไขที่สามารถใช้อาวุธได้ โดยต้องสอดคล้องกับหลักความจำเป็น (Necessity) และความได้สัดส่วน (Proportionality) รวมถึงกำหนดกระบวนการรายงานและการตรวจสอบภายหลังจากการปฏิบัติการทุกกรณี (OHCHR, 2020)

ในด้านการกำกับภายใน กลไกการตรวจสอบของกองทัพ เช่น หน่วยตรวจสอบภายใน (Internal Audit Units) และฝ่ายแผนและนโยบาย

ด้านความมั่นคง (J5 หรือฝ่ายเสนาธิการร่วม) จะทำหน้าที่
กลั่นกรองคำสั่งและปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย
ขณะเดียวกัน สาระสำคัญของระบบดังกล่าวคือ การเชื่อมโยง
ระหว่างกฎหมายลำดับรองกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

เพื่อให้แนวทางการปฏิบัติงานของกองทัพไทยเป็นไป
อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับชาติ
และนานาชาติ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562;
UN, 1966)

ตาราง

ลำดับการใช้อำนาจและฐานกฎหมายทางทหารตามสถานการณ์ความมั่นคง

สถานการณ์ด้านความมั่นคง	ผู้บังคับบัญชาทางทหาร/ฝ่ายสังการ	ลักษณะการใช้อำนาจ	กฎหมายที่ใช้อำนาจ
ภาวะปกติ (ไม่มีภัยคุกคาม)	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม - ผู้บัญชาการทหารสูงสุด - ผู้บัญชาการเหล่าทัพ 	<ul style="list-style-type: none"> - ปฏิบัติภายใต้คำสั่งจากฝ่ายบริหารตามลำดับ - ไม่มีการใช้กำลังทหารในเชิงปฏิบัติการภายในเว้นแต่เพื่อการฝึกหรือภารกิจประจำ 	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 มาตรา 8-11 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 52
ความไม่สงบภายใน (ความมั่นคงภายใน)	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (นายกรัฐมนตรี) - รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม/ผู้บัญชาการทหารสูงสุด) - หน่วยกำลังทหารภาคสนาม 	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้กำลังทหารสนับสนุนฝ่ายพลเรือน - การใช้กำลังต้องได้รับการอนุมัติล่วงหน้าจากคณะกรรมการกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามเขตพื้นที่ 	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 5-15 - ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการใช้กำลัง พ.ศ. 2545
ภัยคุกคามจากต่างประเทศ/ภาวะก่อนสงคราม	<ul style="list-style-type: none"> - นายกรัฐมนตรี (ผ่าน คณะรัฐมนตรี) - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม - ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการเหล่าทัพ 	<ul style="list-style-type: none"> - ต้องมีการพิจารณาและอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี - จัดกำลังป้องกันชายแดนเตรียมพร้อมทางยุทธศาสตร์ 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 52 - พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 - แผนแม่บทความมั่นคง (ตามมติคณะรัฐมนตรี)
ภาวะฉุกเฉินทั่วไป (ไม่ถึงขั้นสงคราม)	<ul style="list-style-type: none"> - นายกรัฐมนตรี (ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน/ศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย) - ผู้บัญชาการตำรวจ/ทหารที่ได้รับแต่งตั้ง 	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้อำนาจบริหารราชการพิเศษ เช่น การห้ามชุมนุมเคอร์ฟิว - กำลังทหารปฏิบัติการร่วมกับฝ่ายตำรวจ 	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9-11 - คำสั่งหัวหน้าศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน/ศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย

ตาราง

ลำดับการใช้อำนาจและฐานกฎหมายทางทหารตามสถานการณ์ความมั่นคง (ต่อ)

สถานการณ์ด้านความมั่นคง	ผู้บังคับบัญชาทางทหาร/ฝ่ายสังการ	ลักษณะการใช้อำนาจ	กฎหมายที่ให้อำนาจ
ภาวะฉุกเฉินพิเศษ (กฎอัยการศึก)	- ผู้บัญชาการทหารบก/หน่วยพื้นที่ประกาศ - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (ในกรณีส่วนกลาง)	- ทหารมีอำนาจเต็มในการควบคุมพื้นที่ เช่น คั่น ตรวจ ยึด ห้ามบุคคลออกนอกเคหสถาน ฯลฯ - ใช้กำลังได้ทันทีโดยไม่ต้องรอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ	- พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 มาตรา 4-15 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 165 (รองรับการออกพระราชกำหนด หรือพระราชบัญญัติ)
ภาวะสงคราม/การรุกรานจากต่างประเทศ	- พระมหากษัตริย์ (ในฐานะจอมทัพไทย โดยคำแนะนำ คณะรัฐมนตรี) - นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม/ผู้บัญชาการทหารสูงสุด	- สั่งระดมพล/ประกาศสงคราม/ป้องกันประเทศ โดยเต็มรูปแบบ - บังคับใช้กฎหมายพิเศษทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 52, 178 - พระราชบัญญัติระดมพล พ.ศ. 2497 - พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 - พระราชบัญญัติการสงครามและความมั่นคงอื่น ๆ

หมายเหตุ: จาก ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการใช้กำลังทหาร การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม พ.ศ. 2545, โดย กระทรวงกลาโหม.

2. มิติของความชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติธรรม (Legality and Rule of Law)

ในระบบประชาธิปไตยที่ยึดถือหลักนิติธรรม การใช้อำนาจทางทหารต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) และสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและป้องกันการใช้อำนาจโดยพลการ (Venice Commission, 2015) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและให้อำนาจผ่านองค์กรของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายมหาชนไม่เพียงหมายถึงการมีบทกฎหมายรองรับ แต่ยังรวมถึงหลักความจำเป็น (Necessity) และหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ที่กำหนดว่าการใช้อำนาจต้องมีเหตุอันสมควร สมดุลกับภัยคุกคาม และไม่เกินสมควรแก่เหตุ (UN, 2001) กลไกการตรวจสอบแบ่งเป็นสองระดับคือ กลไกภายใน (กระทรวงกลาโหม คณะกรรมการตรวจสอบหน่วยตรวจสอบภายใน) และกลไกภายนอก (รัฐสภา องค์กรอิสระ และศาล) ซึ่งมีอำนาจถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560;

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562) การสร้างความชอบธรรมของการใช้อำนาจทหารจำเป็นต้องควบคู่กับความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากความโปร่งใสเชื่อมโยงโดยตรงกับความไว้วางใจของประชาชนต่อสถาบันรัฐ (Beetham, 1991)

2.1 หลักการใช้กำลังในรัฐภายใต้กฎหมายมหาชน

หลักความจำเป็นและหลักได้สัดส่วนเป็นรากฐานสำคัญในการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะการใช้กำลังทหาร ซึ่งมีที่มาจากกฎหมายมหาชนและหลักสิทธิมนุษยชนสากล กำหนดให้การใช้กำลังต้องมีความชอบธรรม มีเหตุผลเพียงพอ และไม่เกินความจำเป็น (Melzer, 2009; UN, 1990) ในบริบทของไทย หลักการเหล่านี้สะท้อนอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 25 และมาตรา 52 ซึ่งระบุหน้าที่ของรัฐในการรักษาความมั่นคงและเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายต่าง ๆ เช่น พ.ร.บ.ความมั่นคงภายใน และ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน กำหนดขั้นตอนและเงื่อนไขชัดเจนเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการใช้กำลังเป็นไปโดยพลการ

รัฐบาลและคณะรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้กำหนดนโยบายและอนุมัติการใช้กำลัง ยกเว้นกรณีเร่งด่วนที่กฎหมายให้อำนาจทหารดำเนินการได้ ซึ่งต้องรายงานต่อฝ่ายบริหารหรือรัฐสภาในภายหลัง หลักการเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิด “พลเรือนควบคุมทหาร” (Civilian Control of the Military) ซึ่งเป็นเสาหลักของระบอบประชาธิปไตย (Huntington, 1957; Beetham, 1991) ในทางปฏิบัติ คำสั่งการใช้กำลังต้องมีเหตุผลชัดเจน ผ่านการกลั่นกรองจากหน่วยงานด้านกฎหมายหรือยุทธศาสตร์ และหากมีผลกระทบต่อประชาชนต้องมีการสอบสวนและเปิดเผยข้อมูลตามหลักธรรมาภิบาล

2.2 การตรวจสอบและกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanisms)

การใช้อำนาจทางทหารต้องอยู่ภายใต้กลไกการตรวจสอบและความรับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด (Venice Commission, 2011) กลไกแบ่งเป็นสองระดับ : **กลไกภายใน** ได้แก่ กระบวนการทบทวนเสนาธิการเหล่าทัพ และหน่วยตรวจสอบภายใน ที่มีหน้าที่กลั่นกรองและติดตามการใช้อำนาจ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562; UN 1990) และ **กลไกภายนอก** ได้แก่ รัฐสภา (คณะกรรมการธิการด้านความมั่นคง) องค์การอิสระ (ผู้ตรวจการแผ่นดิน กสม.) และศาล (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560; UN, 2001, 1966) รูปแบบความรับผิดชอบ ประกอบด้วย ความรับผิดชอบทางวินัยทางอาญา และทางการเมือง โดยต้องยึดหลักการสอบสวนที่เป็นธรรมและพิสูจน์ย้อนกลับได้ (Huntington, 1957)

2.3 ความชอบธรรมและความโปร่งใสในสังคมประชาธิปไตย

ในรัฐประชาธิปไตย การใช้อำนาจทางทหารต้องมีความชอบธรรม (Legitimacy) ซึ่งไม่เพียงหมายถึงอำนาจตามกฎหมาย แต่รวมถึงการยอมรับของสาธารณชนว่าสอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม (Beetham, 1991) ความโปร่งใส (Transparency) เป็นกลไกสำคัญในการรับรองความชอบธรรม โดยเฉพาะในสถานการณ์อ่อนไหว อาจปรากฏในรูปของการเปิดเผยข้อมูล การจัดทำรายงาน การชี้แจงต่อรัฐสภา หรือการตรวจสอบจากสื่อมวลชนและองค์กรอิสระ (Venice Commission, 2015) โดยต้องสมดุลระหว่างความลับทางยุทธศาสตร์กับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ (UN, 1966)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐ เช่น การตั้งกระทู้ คณะกรรมการตรวจสอบหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบของกองทัพ (UN, 2001) ความชอบธรรมและความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบของหลักการ “การปกครองโดยกฎหมาย (Government Under Law)” ซึ่งผูกพันรัฐตามกฎหมายภายในและพันธกรณีระหว่างประเทศ การยึดถือหลักการนี้เป็นการเสริมสร้างความไว้วางใจจากประชาชนและรับรองว่าการใช้อำนาจดำเนินไปภายใต้กรอบที่ตรวจสอบได้และเป็นที่ยอมรับของสังคม (Huntington, 1957; Melzer, 2009)

3. มิติของหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ (International Norms and Commitments)

ในโลกปัจจุบัน การใช้อำนาจทางทหารของรัฐไม่สามารถอาศัยเพียงกฎหมายภายในประเทศเท่านั้น หากแต่ต้องดำเนินไปในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีที่รัฐได้เข้าร่วมไว้ ไม่ว่าจะเป็นในยามสงครามหรือสถานการณ์ความมั่นคงภายใน หลักกฎหมายระหว่างประเทศด้านมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นแนวทางสำคัญในการควบคุมการใช้กำลัง เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของรัฐในประชาคมโลก (UN, 2001)

ประเทศไทยในฐานะภาคีของอนุสัญญาเจนีวา พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ได้แสดงเจตจำนงอย่างชัดเจนในการยึดถือหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนสากลในการปฏิบัติการทางทหารและการรักษาความมั่นคง การกำหนด Rules of Engagement (ROE) จึงต้องอิงอยู่บนหลักความจำเป็น ความได้สัดส่วน และการจำแนกกระหว่างเป้าหมายทางทหารกับพลเรือน (OHCHR, 2020)

ทั้งนี้ หลักกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงแนวทางเชิงนโยบาย แต่ยังมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตสากล (Customary International Law) ที่มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ในกรณีที่รัฐยังไม่ได้ให้สัตยาบันในบางอนุสัญญาก็ตาม ดังนั้น ความเข้าใจในกรอบกฎหมายระหว่างประเทศจึงมีความสำคัญต่อการออกแบบเชิงนโยบายความมั่นคงและการสั่งใช้กำลังของกองทัพไทยอย่างมีความรับผิดชอบและอยู่ในกรอบแห่งความชอบธรรม (Beetham, 1991)

3.1 หลักการใช้กำลังภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

ประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 ทั้ง 4 ฉบับ และพิธีสารเพิ่มเติม โดยเฉพาะพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (1977) (OHCHR, 1977) ซึ่งกำหนดหลักการพื้นฐานของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL) สำหรับกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐ และพิธีสารฉบับที่ 2 สำหรับความขัดแย้งภายในรัฐ หลักการเหล่านี้ผูกพันให้รัฐภาคีรวมถึงเจ้าหน้าที่ทหารต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะในบริบทที่อาจเกิดการใช้อำนาจหรือปฏิบัติการทางทหารในเขตที่มีความเปราะบางสูง เช่น พื้นที่ชายแดนหรือพื้นที่ที่มีความขัดแย้งภายใน

หลักการสำคัญของ IHL ประกอบด้วย 1) หลักการจำแนก (Distinction) ซึ่งกำหนดให้ต้องแยกแยะเป้าหมายทางทหารออกจากพลเรือนและทรัพย์สินที่ไม่ใช่ทางทหาร 2) หลักความจำเป็นทางทหาร (Necessity) ซึ่งอนุญาตให้ใช้กำลังเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางทหารโดยชอบธรรม 3) หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ซึ่งห้ามใช้กำลังเกินกว่าความจำเป็นจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่พลเรือนอย่างไม่เหมาะสม และ 4) หลักการระมัดระวัง (Precaution) (ICRC, 2008) ซึ่งกำหนดให้มีมาตรการป้องกันล่วงหน้าเพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดแก่พลเรือน (UN, 1947)

ในบริบทของประเทศไทย กองทัพอากาศ ได้มีการจัดทำแนวทางการปฏิบัติงานและกำหนด Rules of Engagement (ROE) (พระราชบัญญัติ จัตุระเปี้ยบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551, 2551, เล่ม 125; สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562) โดยคำนึงถึงหลัก IHL เป็นสำคัญ ROE จะระบุเงื่อนไข การใช้กำลัง และข้อห้ามเฉพาะสำหรับภารกิจ เช่น การรักษาชายแดน การตอบโต้การรุกราน หรือการสนับสนุน ภารกิจความมั่นคงภายใน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับ สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องตามกรอบกฎหมาย โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่อาจเกี่ยวข้องกับพลเรือนหรือ ทรัพย์สินที่ไม่ได้มีสถานะเป็นเป้าหมายทางทหารโดยชัดแจ้ง

การฝ่าฝืนหลักการของกฎหมายมนุษยธรรม ระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law: IHL) ไม่เพียงก่อให้เกิดผลกระทบทางมนุษยธรรม อย่างรุนแรง แต่ยังสามารถนำไปสู่ความรับผิดชอบของรัฐบาลได้ กฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งในรูปแบบความรับผิดชอบ ระหว่างประเทศของรัฐ (State Responsibility) และความรับผิดชอบทางอาญาส่วนบุคคลของผู้บัญชาการหรือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตามบทบัญญัติของธรรมนูญกรุงโรม ว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (OHCHR, 1998) แม้ประเทศไทยจะยังมิได้ให้สัตยาบันต่อธรรมนูญดังกล่าว แต่ได้ลงนามไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 (สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา, 2562)

อย่างไรก็ดี หลัก IHL หลายประการ โดยเฉพาะหลัก Distinction, Necessity, Proportionality และ Precaution ได้กลายเป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศ (Customary International Law) ซึ่งมีผลผูกพัน ต่อรัฐทุกฝ่าย ไม่ว่าจะรัฐนั้นจะเป็นภาคีของอนุสัญญาเจเนวา หรือไม่ก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ การปฏิบัติตามหลักการ ของ IHL จึงเป็นทั้งหน้าที่ในทางกฎหมายและข้อผูกพัน ในเชิงมาตรฐานจริยธรรมสากล การยึดถือหลักการดังกล่าว เป็นการยกระดับแนวทางการใช้กำลังของกองทัพอากาศ ให้สอดคล้องกับพันธกรณีสากลและเป็นที่ยอมรับในเวที ระหว่างประเทศ ซึ่งมีนัยสำคัญต่อความชอบธรรมและ ภาพลักษณ์ของรัฐในระดับนานาชาติ

3.2 แนวทางการปฏิบัติ (ROE) กับพันธกรณี ด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

นอกเหนือจากพันธกรณีภายใต้กฎหมาย มนุษยธรรมระหว่างประเทศ (IHL) แล้ว การใช้อำนาจ ของเจ้าหน้าที่รัฐไทย โดยเฉพาะกองทัพอากาศ ในภารกิจด้าน ความมั่นคงภายในและการควบคุมฝูงชน ยังต้องสอดคล้อง กับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้ โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งมีผลบังคับใช้กับไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 (UN, 1966) กติการะบุดังกล่าวมีพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิต (Article 6) และสิทธิในการชุมนุม โดยสงบ (Article 21) ซึ่งรัฐมีพันธะต้องเคารพและคุ้มครอง แม้ในสถานการณ์ฉุกเฉินก็ยังไม่สามารถละเมิดสิทธิ บางประการได้ (Non-Derogable Rights)

หลักการสากลเกี่ยวกับการใช้กำลังและ อาวุธปืนโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งกำหนดไว้ใน “United Nations Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials” ค.ศ. 1990 ยืนยันว่าการใช้กำลังต้องเป็นทางเลือกสุดท้าย (Last Resort) ต้องใช้เท่าที่จำเป็น (Necessary) และได้สัดส่วน (Proportionate) กับภัยคุกคาม โดยเฉพาะต้องคำนึงถึง การปกป้องสิทธิในชีวิต การใช้กำลังที่เกินขอบเขตอาจเป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชนและนำไปสู่ความรับผิดชอบของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ในระดับระหว่างประเทศ (OHCHR, 2020)

ในบริบทของประเทศไทย การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้อาวุธ หรือ Rules of Engagement (ROE) ต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยต้องแยกระหว่างสถานการณ์สงครามกับการรักษาความมั่นคงภายใน เนื่องจาก IHL และกฎหมายสิทธิมนุษยชนมีขอบเขตบังคับใช้แตกต่างกัน ROE ที่ใช้ในการรักษาความสงบ เช่น การควบคุมฝูงชนหรือรักษาความมั่นคงในเขตเมือง ต้องอิงกับ ICCPR และหลัก UN มากกว่ากฎหมายสนามรบ และต้องมีขั้นตอนควบคุม เช่น การเตือนการใช้กำลังแบบไม่ถึงชีวิต และการรายงานภายหลัง

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกแบบและอนุมัติ ROE ได้แก่ กระทรวงกลาโหมและฝ่ายเสนาธิการร่วม (J5) ต้องดำเนินการภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจากความรับผิดทางกฎหมาย และรักษาความไว้วางใจของสาธารณชน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562) การให้ความรู้เรื่อง ROE แก่ทหารทุกระดับจึงถือเป็นมาตรการสำคัญในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภาคสนามและการปฏิบัติหน้าที่อย่างมืออาชีพ

3.3 สิทธิของรัฐในการป้องกันตนเองตามกฎหมายระหว่างประเทศ

สิทธิในการป้องกันตนเองของรัฐ (Right of Self-Defense) ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter) ซึ่งบัญญัติว่า “ไม่มีสิ่งใดในกฎบัตรนี้จะกระทบต่อสิทธิของรัฐสมาชิกในการป้องกันตนเองโดยลำพังหรือร่วมกัน หากถูกรุกรานโดยอาวุธ” หลักการดังกล่าวได้กลายเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับทั่วไป และเป็นส่วนหนึ่งของ Jus Ad Bellum หรือกฎหมายว่าด้วยการใช้กำลัง

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) ได้พิจารณาและตีความหลัก Self-Defense ไว้ในหลายคดีสำคัญ เช่น Nicaragua v. United States 1986 ซึ่งวางบรรทัดฐานว่ารัฐต้องพิสูจน์ได้ว่ามี “การโจมตีด้วยอาวุธอย่างชัดเจน (Armed Attack)” จึงจะสามารถอ้างสิทธิในการป้องกันตนเองได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย ศาลยังเน้นว่าการตอบโต้ต้องมีลักษณะได้สัดส่วน (Proportionality) และอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความจำเป็น (Necessity)

สำหรับประเทศไทย แม้จะไม่ได้ถูกระบุอย่างตรงไปตรงมาในระดับกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ แต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 52 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ “ป้องกันประเทศจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายใน” และต้องดำเนินการเพื่อ “รักษาความมั่นคงแห่งรัฐและอธิปไตย” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560) ข้อบัญญัตินี้สะท้อนถึงหลัก Self-Defense ในบริบทของกฎหมายไทย และให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจทางทหารเพื่อการป้องกันประเทศภายใต้กรอบกฎหมาย

การตีความและการใช้สิทธิป้องกันตนเองของรัฐไทยจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความชอบธรรมตามหลักสากล และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาเจนีวา หรือหลักความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงข้อกล่าวหาในเวทีระหว่างประเทศว่ามีการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือกระทำโดยไม่จำเป็น ซึ่งอาจกระทบต่อสถานะของรัฐไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ

สรุป

การศึกษานี้ได้วิเคราะห์โครงสร้างและกลไกการใช้อำนาจทางทหารของรัฐไทยผ่านกรอบกฎหมายภายใน หลักนิติธรรม และพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเน้นย้ำว่าการใช้อำนาจของฝ่ายทหารในสังคมประชาธิปไตยต้องเป็นไปภายใต้กฎหมายที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ และ

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ อำนาจอธิปไตย เป็นของประชาชน และรัฐต้องใช้อำนาจผ่านกลไก ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ภายใต้กรอบกฎหมายภายใน อำนาจของฝ่ายทหาร ในการสั่งใช้กำลังและเคลื่อนกำลังได้รับการกำกับโดยฝ่าย บริหารตามลำดับชั้น และอยู่ภายใต้หลักความจำเป็น (Necessity) ความได้สัดส่วน (Proportionality) และการตรวจสอบได้ (Accountability) ตามหลักนิติธรรม ตลอดจนกลไกของรัฐสภาและองค์กรตรวจสอบภายนอก ซึ่งมีบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจ และป้องกันมิให้เกิด การใช้อำนาจโดยมิชอบ

ในด้านพันธกรณีระหว่างประเทศ การใช้กำลังโดย กองทัพไทยต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายมนุษยธรรม และกฎหมายสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอนุสัญญาเจนีวา และ ICCPR ซึ่งเป็นกรอบสำคัญในการออกแนวปฏิบัติการ ใช้กำลัง (ROE) รวมถึงแนวทางการควบคุมการปฏิบัติงาน ในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว

พร้อมกันนี้ รัฐยังมีสิทธิในการใช้กำลังอย่าง ชอบธรรมเพื่อปกป้องอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และความมั่นคงของชาติ ทั้งจากภัยคุกคามภายในและ การรุกรานจากต่างประเทศ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 52 และ หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันตนเอง (Self-Defense) ภายใต้มาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจเช่นนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบ ของกฎหมาย มีความจำเป็น ได้สัดส่วน และสามารถ ตรวจสอบได้ในทางกฎหมายและสังคม

ผู้เขียนมีข้อเสนอเชิงกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการใช้ อำนาจทางทหารให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรม และพันธกรณีที่ประเทศไทยมีอยู่ตาม กฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การดำเนินการควรอยู่ ภายใต้กรอบกฎหมายที่มีผลบังคับ และสามารถตรวจสอบ ได้ตามหลักการแห่งความชอบด้วยกฎหมาย (Legality)

และความรับผิดชอบ (Accountability) โดยสามารถจัดลำดับ ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาทางกฎหมายได้ดังนี้

1. การปรับปรุงกฎหมายลำดับรองและแนวทาง ปฏิบัติ (Rules of Engagement: ROE)

เพื่อเสริมสร้างความชัดเจนและความมั่นใจใน การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ควรมีการทบทวน และปรับปรุงข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง กับการใช้อำนาจของกองทัพ ให้มีความสอดคล้องกับ หลักความจำเป็น (Necessity) และความได้สัดส่วน (Proportionality) ตามมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเสริมศักยภาพในการปฏิบัติการกิจอย่างมี ประสิทธิภาพและสามารถอธิบายได้ในทางกฎหมาย

2. การเสริมกลไกกำกับและตรวจสอบจาก ฝ่ายพลเรือน (Civilian Oversight)

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการควบคุมโดยพลเรือน (Civilian Control of the Military) ที่ได้รับการยอมรับ ในระบบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ควรเสริมบทบาทของ รัฐสภาและกลไกภายนอกตามรัฐธรรมนูญในการติดตาม และเสนอแนะต่อการใช้อำนาจของกองทัพ โดยไม่แทรกแซง ในเชิงยุทธการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการทำงานของกองทัพ ให้เกิดความเชื่อมั่นทั้งในระดับประชาชนและประชาคม ระหว่างประเทศ

3. การจัดทำกฎหมายภายในที่รองรับพันธกรณี ระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้กำลัง

ควรมีการบัญญัติกฎหมายภายในหรือประกาศ ระเบียบลำดับรอง เพื่อรับรองการบังคับใช้หลักการตาม พันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น หลักการป้องกันตนเอง ตามมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ หลักของ กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (IHL) และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ ทางการเมือง (ICCPR) เพื่อเป็นแนวทางในการตีความ และใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะในสถานการณ์ ที่มีความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน

4. การส่งเสริมศักยภาพด้านกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ทหาร

ควรกำหนดให้มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการฝึกอบรมด้านกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ กฎหมายสิทธิมนุษยชน และจริยธรรมทางทหาร อย่างต่อเนื่องแก่ผู้บัญชาการ หน่วยงานยุทธการ และเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่สั่งการหรือปฏิบัติภารกิจที่อาจกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถประเมินสถานการณ์และตัดสินใจใช้อำนาจได้อย่างสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั้งภายในและระหว่างประเทศ

5. การพัฒนากลไกการประเมินผลภายหลังการ
ใช้กำลัง (Post-Operational Assessment Mechanism)

เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจต่อภารกิจด้านความมั่นคงของกองทัพและสนับสนุนหลักนิติธรรมในบริบทของภารกิจที่อ่อนไหว ควรกำหนดแนวทางการติดตามผลและการทบทวนภายหลังการใช้กำลังในลักษณะที่เป็นระบบโดยเน้นการถอดบทเรียน การประเมินผลกระทบ และการเสนอแนะแนวทางพัฒนาการปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกับกฎหมาย

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงกลาโหม. (2545). *ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการใช้กำลังทหาร การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม*. พ.ศ. 2545.
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551. (2551, 1 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอน 26 ก.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการป้องกันประเทศและความมั่นคงภายใน*.
- สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*.
- Aday, S., Andžāns, M., Bērziņa-Čerenkova, U., Granelli, F., Gravelines, J., Hills, M., Holmstrom, M., Klus, A., Martinez-Sanchez, I., Mattiisen, M., Molder, H., Morakabati, Y., Pamment, J., Sari, A., Sazonov, V., Simons, G., & Terra, J. (2019). *Hybrid Threats. A Strategic Communications Perspective*. NATO Strategic Communications Centre of Excellence. https://stratcomcoe.org/cuploads/pfiles/2nd_book_short_digi_pdf.pdf
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Palgrave Macmillan.
- Feaver, P. D. (2003). *Armed servants: Agency, oversight, and civil-military relations*. Harvard University Press.
- Huntington, S. P. (1957). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. Harvard University Press.
- International Committee of the Red Cross. (1949). *Geneva Conventions of 12 August 1949*.
- International Committee of the Red Cross. (2008). *The use of force in law enforcement operations*. https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/the_use_of_force_in_law_enforcement_operations.pdf

- Melzer, N. (2009). *Interpretive guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law*. International Committee of the Red Cross.
- Organisation for Co-operation and Development. (2005). *Security system reform and governance*. OECD Publishing.
- The Office of the High Commissioner for Human Rights. (1977). *Protocol Additional to The Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to The Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol 1)*.
- The Office of the High Commissioner for Human Rights. (1998). *Rome Statute of International Criminal Court*. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/rome-statute-international-criminal-court>
- The Office of the High Commissioner for Human Rights. (2020). *Report of the independent international fact-finding mission on the Bolivarian Republic of Venezuela (A/HRC/45/33)*.
- United Nations. (1966, December 16). *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- United Nations. (1990). *Basic principles on the use of force and firearms by law enforcement officials*. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>
- United Nations. (2001). *General comment No. 29: States of emergency (Article 4) CCPR/C/21/Rev.1/Add.11*.
- United Nations. (2012). *Security sector reform integrated technical guidance notes*.
- Venice Commission. (2011). *Report on the rule of law. Council of Europe*.
- Venice Commission. (2015). *Report on the democratic oversight of the security services (CDL-AD(2015)010)*. Council of Europe.