

อำนาจพิเศษของกองทัพกับบทบาทการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน

The special powers of the military and its role in disaster relief in Thailand
in an emergency

รัชต์ ประภาวนนท์

Ratt Praphawanon

สันหฤทธิษณ์ บุญช่วย

Sanhakrit Boonchuay

ธนต์ สุกมลพานิชย์

Thanat Sukonpanich

ศราวุธ ปานสร

Sarawut Pansorn

นิสิตคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชอย จุฬาฯ ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

Student of Faculty of Law, Chulalongkorn University

Soi Chula 42 Phayathai Road Pathumwan, Bangkok 10330

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเรื่องอำนาจพิเศษของกองทัพในประเทศไทยด้านการปฏิบัติทางการทหารนอกเหนือการสงครามมุ่งเน้นไปในบทบาทการบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉิน ภายใต้กรอบความคิดด้านอำนาจพิเศษ (Prerogative Power) ของ John Locke และเปรียบเทียบแนวคิดในการใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยในประเทศที่ปกครองด้วยระบบประชาธิปไตยอื่น ผลการศึกษาพบว่าในปัจจุบันกองทัพในประเทศไทยมีอำนาจพิเศษในการเข้ามาบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินบางสถานการณ์ โดยอำนาจพิเศษนี้เป็นอำนาจที่ได้รับการยอมรับจากสาธารณชนในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง

Abstract

This paper seeks to examine the concept of special prerogatives of the military in Thailand in the field of “non-war” operations. It assesses the military’s role in disaster relief based on John Locke's theory of prerogative power. The use of military forces in disaster relief operations in other democratic-ruled countries is compared. The authors find that the Thai

armed forces currently hold a de facto power to assist in disaster relief operations and that the special power as such is generally accepted by the Thai public.

1. บทนำ

จากรายงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ปี ค.ศ.2022 (พ.ศ. 2565)¹ บ่งชี้ให้เห็นว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในโลกปัจจุบันนี้จะมีมากขึ้นและความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติโดยตรง และผลกระทบที่ตามมาจะพบทั้งในมิติความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และความสูญเสียที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ ซึ่งล้วนแต่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติต่อไป ซึ่งจะเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องระดมสรรพกำลังเข้ามาบริหารจัดการช่วยเหลือ เยียวยา เพื่อให้ภัยพิบัติอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐที่เกิดขึ้นอย่างฉุกเฉินนั้นระงับลงอย่างรวดเร็ว

หนึ่งในกลไกของภาครัฐที่ภาคประชาสังคมมักจะคุ้นเคย และรับทราบกันโดยทั่วไปว่าเป็นหน่วยงานสำคัญที่มีศักยภาพสูงในการปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และบรรเทาสาธารณภัย ภายใต้สภาพภัยพิบัติอันเลวร้าย นั่นคือ หน่วยงานทางทหาร การที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 ส่งผลให้มีการกำหนดหน้าที่แก่หน่วยงานของกระทรวงกลาโหมอันมีกำลังประจำการของแต่ละเหล่าทัพเป็นองคาพยพสำคัญ มีหน้าที่ในการปฏิบัติการเมื่อเกิดสาธารณภัย

เมื่อแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 นั้นได้วางแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างพลเรือนกับทหารขึ้นและต่อมาทางกระทรวงกลาโหมจะประกาศแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558 เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดสอดคล้องกับแผนดังกล่าว อย่างไรก็ตามบทบาทของหน่วยงานกลาโหมในการใช้กำลังทางทหารออกบรรเทาสาธารณภัยจะเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 เสียก่อน แต่ทว่าในกรณีที่เป็นภัยพิบัติที่จำกัดความเสียหายเพียงเล็กน้อยจนไม่ได้รับการประกาศให้เป็นสาธารณภัย ภาพที่ภาคประชาสังคมพบเห็นจนชินตาและมักให้ความชื่นชมคือมีการใช้กำลังทหารเข้าไปช่วยบรรเทาภัยพิบัติเหล่านั้นด้วยอย่างทันท่วงที

ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ของประเทศไทย ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560 มาตรา 3 วรรคสอง ได้วางหลักไว้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ (อันรวมถึงหน่วยงานด้านกลาโหมด้วย) ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม กล่าวคือส่วนราชการทหารย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมายบัญญัติมิใช่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำเภอใจ ทุกปฏิบัติการหรือภารกิจจะต้องมีกฎหมายรองรับ หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้อำนาจได้หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นหน่วยงานกลาโหมโดยเฉพาะกองทัพอากาศดำเนินการใดได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน ในเรื่องใดที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ จะกระทำการนั้นโดยพลการมิได้

ทว่าในข้อเท็จจริงของสังคมไทยแม้ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการใช้กำลังทหาร การเคลื่อนกำลังทหารและการเตรียมพร้อม พ.ศ.2545 ข้อ 9 จะได้วางหลักไว้ว่า การใช้กำลังทหาร

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). **AR6 Synthesis Report: Climate Change 2022**. Retrieved July 22, 2022, from <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>

เพื่อการปฏิบัติการทางทหารอื่น ๆ ให้ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ หรือผู้ที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าว เป็นผู้ที่มีอำนาจในการมอบหมาย พิจารณาสั่งการไว้ตามแผนที่กำหนดไว้หรือตามความจำเป็น แต่ในกรณีที่เป็นการปฏิบัติที่จำกัดความเสียหายเพียงเล็กน้อย กระทั่งไม่ได้รับการประกาศให้เป็นสาธารณภัยอันจะเป็นการใช้กำลังทหารเพื่อเข้าบรรเทาสาธารณภัยตามแผนที่วางไว้ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 นั้น ในทางปฏิบัติด้วยความริบด่วนของสถานการณ์อาจมีการสั่งใช้กำลังทหารจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่รับผิดชอบพื้นที่บริเวณนั้น ให้กำลังทหารเข้าไปบรรเทาภัยพิบัติในพื้นที่เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนทันที และมักจะได้รับความชื่นชมจากภาคประชาสังคมในการเข้าปฏิบัติเช่นนี้มาโดยตลอด

ส่งผลให้เกิดคำถามในงานนี้ว่า กองทัพในประเทศไทยได้รับการยอมรับให้มีอำนาจพิเศษ (Prerogative Power) ภายใต้กรอบความคิดของ John Locke ในการบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้หรือไม่ และ อำนาจพิเศษในการบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินของกองทัพในประเทศไทย มีข้อดีหรือข้อด้อยเช่นไร เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางในการใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัย เมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติอื่น

ในบทความนี้จะประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 5 ส่วน ได้แก่ บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 การวิเคราะห์แนวคิดด้วยอำนาจพิเศษ (Prerogative Power) ภายใต้กรอบความคิดของ John Locke บทที่ 3 การเปรียบเทียบว่าด้วยอำนาจพิเศษภายใต้บริบทของกองทัพในการบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย วิเคราะห์ร่วมกับกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ผลกระทบที่ตามมาทั้งข้อดีและข้อด้อย บทที่ 4 ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในการใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศอื่น เช่น ประเทศญี่ปุ่น ผลกระทบที่ตามมาทั้งข้อดีและข้อด้อย บทที่ 5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่อาจจะเป็นคุณูปการในสังคมต่อไป

อย่างไรก็ดีในบทความฉบับนี้ ทางคณะผู้เขียนขอจำกัดขอบเขตงานวิจัยเกี่ยวกับกองทัพในการบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทยภายใต้คำสั่งหรือการร้องขอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ไม่รวมถึงการที่บุคลากรของกองทัพออกไปร่วมงานบรรเทาสาธารณภัยในแง่ของอาสาสมัครอันเกิดจากความตั้งใจแบบปัจเจกบุคคล

2. แนวคิดด้วยอำนาจพิเศษ (Prerogative power) ของ John Locke

John Locke เป็นนักปรัชญาชาวอังกฤษมีชีวิตอยู่ระหว่างปี ค.ศ. 1632 - 1704 อันเป็นช่วงที่ประเทศอังกฤษประสบอยู่ในภาวะผันผวนทางการเมืองที่ยิ่งใหญ่และยาวนานเกิดสงครามการเมืองระหว่างฝ่ายนิยมกษัตริย์และฝ่ายนิยมรัฐสภาซึ่งล้วนแต่ส่งผลต่อพัฒนาการทางความคิดของ Locke อย่างลึกซึ้ง John Locke ได้รับการยอมรับว่าเป็นนักคิดเสรีนิยมกลุ่มแรก ๆ ในประเด็นเรื่องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะเป็น ด้านเศรษฐกิจ ศาสนา วัฒนธรรม และการเมือง² โดยหลักคิดสำคัญของ Locke ในทางการเมืองคือความเท่าเทียมกันตามธรรมชาติของมนุษย์ สัญญาประชาคมเกิดขึ้นในทางการเมืองเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการได้รับความยินยอมของผู้ผู้ได้ปกครอง อำนาจอธิปไตยต้องมาจากการยอมรับของปัจเจกบุคคล และรัฐต้องมีอำนาจจำกัดคือมีอำนาจเพียงเพื่อปกป้องสิทธิใน ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของพลเมืองเท่านั้น แต่ทว่า

² ล็อก, จอห์น. (2564). *ความเรียงที่สองว่าด้วยการปกครอง*. แปลโดย สมบัติ จันทรวงษ์. (กรุงเทพ ฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา). หน้า 13.

ในหนังสือความเรียงที่สองว่าด้วยการปกครอง (Second Treatise of government) ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1689 อันเป็น 1 ปี ภายหลังจากการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious revolution) อันเป็นการปฏิวัติที่เปิดทางจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลง และเพิ่มอำนาจของรัฐสภามากขึ้น ในหนังสือเล่มนี้ John Locke ได้สนับสนุนระบบการปกครองในรูปแบบอันยึดหลักสัญญาประชาคมสองชั้นตามข้อเสนอของเขา และในบทอารัมภบทได้แสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์อย่างชัดเจน แต่ทว่าในหนังสือฉบับเดียวกันนี้เอง กลับปรากฏบทที่ 14 ว่าด้วยอำนาจพิเศษ ซึ่งมีลักษณะการมอบอำนาจให้กลุ่มรัฐอธิปไตยกระทำการโดยมีลักษณะการใช้อำนาจที่กว้างขวาง ซึ่งอาจเกิดข้อสังเกตว่าขัดกับหลักการจำกัดอำนาจของรัฐที่ Locke ได้วางมาตลอดหรือไม่ การศึกษาเรื่องราวด้วยอำนาจพิเศษนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

ทั้งนี้ เรื่องอำนาจพิเศษปรากฏอยู่ในหนังสือความเรียงที่สองว่าด้วยการปกครอง (Second Treatise of government) ของ John Locke ในบทที่ 14 ว่าด้วยอำนาจพิเศษ โดยในบทนี้มีใจความสำคัญหลายประการดังต่อไปนี้³

(160) อำนาจพิเศษ คือ อำนาจที่จะดำเนินการตามดุลพินิจ เพื่อคุณประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากข้อกำหนดของกฎหมาย และบางครั้งถึงขนาดตรงข้ามกับกฎหมาย เพราะเหตุว่าในบางรัฐบาลอำนาจการออกกฎหมายไม่ได้มีอยู่ตลอด และโดยปกติกฎหมายที่มีอยู่ก็มีจำนวนมากเกินไป และมีกระบวนการที่ช้าเกินไปสำหรับการจัดการที่จำเป็น เพื่อการบังคับใช้ เพราะมันเป็นไปได้ที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าและจัดเตรียมไว้ด้วยกฎหมายสำหรับเหตุบังเอิญต่าง ๆ และความจำเป็นที่อาจเกิดขึ้นซึ่งเกี่ยวกับส่วนรวม ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้อง

มีความอิสระให้แก่ฝ่ายบริหารที่จะเลือกทำสิ่งต่าง ๆ ที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ให้

(161) อำนาจนี้หากใช้ไปเพื่อผลดีของชุมชนและเป็นไปอย่างเหมาะสมกับความไว้วางใจและเป้าหมายของรัฐบาลคือ อำนาจพิเศษอย่างไม่ต้องมีข้อสงสัย และไม่เคยถูกตั้งคำถาม เพราะบ่อยครั้งมากหรือไม่เคยเลย

ก็ว่าได้ที่ประชาชนจะกังวลใจหรือพิถินในประเด็นนี้ พวกเขาไม่เคยตรวจสอบอำนาจพิเศษ หากมันถูกใช้เพื่อคุณประโยชน์ตามที่ควรจะเป็นในระดับที่อาจอดทนรับได้ นั่นคือเพื่อคุณประโยชน์ของประชาชน

แต่หากเป็นปัญหาระหว่างฝ่ายบริหาร และประชาชนว่าด้วยสิ่งซึ่งอ้างกันว่าเป็นอำนาจพิเศษแนวโน้มว่าการใช้อำนาจพิเศษเช่นว่าเป็นไปเพื่อคุณประโยชน์หรือผลเสียต่อประชาชน จะตัดสินข้อสงสัยนั้นได้

อย่างง่ายดายนว่าการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในครั้งนั้นเป็นเรื่องของอำนาจพิเศษตามความหมายที่แท้จริงหรือไม่

(164) อำนาจพิเศษไม่อาจเป็นอะไรอื่นนอกจากการที่ประชาชนอนุญาตให้ผู้ปกครองของเขาสามารถกระทำการได้หลายสิ่งหลายอย่างอย่างเสรี ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กล่าวถึงและบางครั้งถึงกับขัดแย้งกับ

ลายลักษณ์อักษรของกฎหมายด้วยซ้ำ เพื่อคุณประโยชน์สาธารณะและการยินยอมของพวกเขาเมื่อได้กระทำการดังกล่าว เพราะในฐานะของเจ้าผู้ปกครองที่ดีผู้ซึ่งเอาใจใส่ต่อความไว้วางใจที่มอบให้กับเขา และระมัดระวังต่อคุณประโยชน์ของประชาชนของเขาไม่อาจมีอำนาจพิเศษที่มากเกินไปได้นั่นคืออำนาจที่จะทำดี

ดังนั้นเจ้าผู้ปกครองที่อ่อนแอและไม่ดี ผู้ซึ่งแอบอ้างอำนาจอันนั้น ๆ ที่ผู้ซึ่งมาก่อนเค้าได้ใช้

โดยปราศจากการกำหนดของกฎหมาย ในฐานะที่เป็นอำนาจพิเศษที่เป็นสิทธิ์ของเขาตามตำแหน่งที่เขา

อาจใช้ได้ตามความพอใจเพื่อหรือส่งเสริมผลประโยชน์ที่แปลกแยกออกไปจากของสาธารณะ จึงให้โอกาสแก่ประชาชนที่จะอ้างสิทธิ์ของพวกเขา และจำกัดอำนาจนั้นซึ่งหากว่าถูกใช้เพื่อคุณประโยชน์ของพวกเขาแล้วความพอใจของพวกเขาก็จะอนุญาตให้โดยปริยาย

เมื่อพิจารณาจากบทความข้างต้น คณะผู้เขียนจึงพอสรุปความได้ว่าในทัศนะของ John Locke นั้น อำนาจพิเศษจะมีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

- ประการแรก อำนาจพิเศษ คือ อำนาจที่จะดำเนินการตามดุลพินิจเพื่อคุณประโยชน์สาธารณะ โดยปราศจากข้อกำหนดของกฎหมาย และบางครั้งถึงขนาดตรงข้ามกับกฎหมาย

³ Locke, John. (1980). *Second treatise of government*. John Locke; edited, with an introduction, by C. B. Macpherson. (Indianapolis: Hackett Publishing).

- ประการที่สอง อำนาจนี้มักปรากฏขึ้นในยามสถานการณ์พิเศษหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่กฎหมายและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินยามปกติไม่สามารถตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ประการที่สาม อำนาจพิเศษนี้หากใช้ไปเพื่อผลดีของสาธารณชนในระดับที่เหมาะสม อำนาจพิเศษนี้มักจะไม่ต้องตั้งคำถามถึงความชอบธรรมหรือมีความประสงค์ที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจจากสาธารณชน
- ประการที่สี่ ในกรณีที่เกิดการเห็นไม่ตรงกันระหว่างฝ่ายบริหาร และประชาชนว่าด้วยสิ่งซึ่งอ้างกันว่าเป็นอำนาจพิเศษนั้น ยังตั้งอยู่บนหลักการที่ถูกต้องหรือไม่ ให้พิจารณาว่าแนวโน้มว่าการใช้อำนาจพิเศษเช่นว่าเป็นไปเพื่อคุณประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือไม่
- ประการที่ห้า การอ้างอำนาจพิเศษที่เป็นสิทธิของฝ่ายบริหารตามตำแหน่ง อาจถูกเพิกถอนได้จากประชาชน หากเป็นการใช้อำนาจที่แปลกแยกออกไปจากประโยชน์ของสาธารณะ

อย่างไรก็ตามเมื่อศึกษาอย่างครบถ้วนแล้ว แม้เรื่องอำนาจพิเศษจะมีลักษณะมอบอำนาจให้กลุ่มรัฐอธิปไตยกระทำการโดยมีลักษณะการใช้อำนาจที่กว้างขวาง จนอาจมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าขัดกับหลักการจำกัดอำนาจของรัฐที่ Locke ได้วางมาตลอดหรือไม่นั้น ผู้เขียนพบว่าลักษณะการใช้อำนาจพิเศษในทัศนะของ Locke นั้น แม้จะมีการมอบอำนาจให้กลุ่มรัฐอธิปไตยกระทำการโดยมีลักษณะการใช้อำนาจที่กว้างขวางก็ตาม แต่ก็ยังอยู่ในหลักการจำกัดอำนาจของรัฐที่ Locke ได้วางมาตลอด แต่เป็นการมองถึงคุณค่าที่แท้จริงของการใช้อำนาจ นั่นคือการใช้อำนาจเพียงเพื่อปกป้องสิทธิใน ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของพลเมืองเท่านั้น แต่ทว่าในบางกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็นกลุ่มรัฐอธิปไตยจำเป็นต้องมีอำนาจกว้างขวางขึ้นกว่าที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อประสิทธิภาพในการปกป้องสิทธิใน ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของพลเมืองไว้ นั่นเอง

3. การเปรียบเทียบกับด้วยอำนาจพิเศษภายใต้บริบทของกองทัพในการบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย วิเคราะห์ร่วมกับกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ผลกระทบที่ตามมาทั้งข้อดีและข้อด้อย

ในสังคมไทยนับแต่อดีตนับย้อนไปตั้งแต่กองทัพมีการปฏิรูปอย่างใหญ่หลวงภายหลังจากการได้รับความสนับสนุนจากประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเวียดนามและสงครามเย็น ค่านิยมของสังคมไทยได้ยอมรับบทบาทของกองทัพในมิติอื่นนอกจากการป้องกันประเทศโดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์ฉุกเฉินมาโดยตลอด และกองทัพโดยเฉพาะกองทัพบกก็ตระหนักในบทบาทหน้าที่นี้ของตนที่มีต่อสังคม โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ดังต่อไปนี้

จากคำกล่าวของ พล.อ. กฤษณ์ สีวะรา (ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2516 – 30 กันยายน พ.ศ. 2518) ได้กล่าวไว้ว่า “ทหารเรายืนอยู่บนเกียรติอันสูงส่ง ประชาชนคนไทยหวังเป็นที่พึ่งชั้นสุดท้ายของเขา” ⁴

ในกรณีเมื่อครั้งเกิดพายุไต้ฝุ่นเกย์ในอ่าวไทยบริเวณจังหวัดชุมพรในปี พ.ศ. 2532 กองทัพเรือได้รับมอบหมายเป็นหน่วยงานราชการหลักในการค้นหา และช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลโดยใช้เรือและอากาศยาน

⁴ เติลินวิธ. (2557). พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา. เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2565, จาก <https://d.dailynews.co.th/article/223257/>

ในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฐานชุดเจาะก๊าซธรรมชาติกลางอ่าวไทยและชาวประมง⁵

หรือกรณีเมื่อผู้ฝึกสอนและนักฟุตบอลเยาวชนทีมหมูป่าอะคาเดมีจำนวน 13 คน ได้พลัดหลงในวนอุทยานถ้ำหลวง - ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย มีการดำเนินการช่วยเหลือโดยความร่วมมือจากหลายหน่วยงานรวมระยะเวลาการปฏิบัติงาน 17 วัน หน่วยงานทหารโดยเฉพาะหน่วยปฏิบัติการพิเศษของกองทัพอากาศและกรมแพทย์ทหารบก ล้วนเป็นหน่วยสำคัญที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือกับผู้ประสบภัย⁶

นอกจากนี้กรณีพิบัติภัยที่จำกัดในวงแคบ เช่น กองทัพจัดส่งกำลังพลเข้าไปร่วมดับเพลิงเหตุอัคคีภัยในโรงเรียนที่จังหวัดขอนแก่น เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2565⁷

และกระทั่งกรณีการฟื้นฟูสถานการณ์ในวงแคบอย่างเร่งด่วน เช่น กองทัพจัดส่งกำลังพลเข้าไปร่วมซ่อมแซมหลังคาโรงเรียนที่จังหวัดเชียงราย เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2565⁸

ภารกิจที่ผ่านมาในลักษณะข้างต้นนี้ของกองทัพไทยล้วนแต่ได้รับการชื่นชมจากสังคมเป็นอย่างดี และจากการกระทำที่ต่อเนื่องกันมานับแต่อดีตส่งผลให้เกิดเป็นภาพชินตาและเป็นที่ยอมรับในภาคประชาสังคมที่จะเห็นว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติจะมีเจ้าหน้าที่ของทางกองทัพเข้ามามีส่วนในการคลี่คลายสถานการณ์อยู่เสมอ

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 บทบาทหน้าที่ของทหารในการปฏิบัติการเมื่อเกิดสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 นั้นได้วางแนวทางการปฏิบัติร่วมกับหน่วยทหาร ในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมระหว่างพลเรือนกับทหารนั้น จะต้องมีการประสานงานระหว่างกันอย่างใกล้ชิด และพยายามเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกัน เพื่อประสิทธิภาพในการบรรเทาสาธารณภัย ในส่วนของกระทรวงกลาโหมนั้นได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม (ศบภ.ภ.) เพื่อให้การปฏิบัติงานในการป้องกัน แก้ไข และบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดจากสาธารณภัยและอุบัติเหตุ รวมทั้งการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของกระทรวงกลาโหมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (รมว.ภ.) เป็นผู้อำนวยการศูนย์ (ผอ.ศบภ.ภ.) ปลัดกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นรองผู้อำนวยการศูนย์ (รอง ผอ.ศบภ.ภ.)

แนวทางการปฏิบัติเมื่อเกิดภัยพิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยในด้านต่าง ๆ ตามระดับความรุนแรง 4 ระดับ⁹ ดังนี้

ระดับ 1 สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก ระดับการจัดการ ผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร สามารถควบคุมสถานการณ์และจัดการระงับภัยได้โดยลำพัง

ระดับ 2 สาธารณภัยขนาดกลาง ระดับการจัดการ ผู้อำนวยการในระดับ 1 ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ผู้อำนวยการจังหวัด และ/หรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร เข้าควบคุมสถานการณ์

⁵ กองทัพเรือ. (2546). กองเรือบรรทุกเฮลิคอปเตอร์. เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2565, จาก https://www.navy.mi.th/index.php/main/detail/content_id/487

⁶ มติชนออนไลน์. (2561). ‘ทบ.’ คงกำลัง 1,131 นาย ร่วมช่วยทีมหมูป่าออกจากถ้ำหลวง. เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2565, จาก https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1028952

⁷ กองทัพอากาศที่ 2. (2565). ทหารเร่งดับเพลิงเหตุเกิดไฟไหม้โรงเรียนบ้านน้ำไผ่. เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2565, จาก <https://web.army2.mi.th/14751/2022/04/21/>

⁸ ก้าวไกลออนไลน์. (2565). ทหาร มทบ. 37 ช่วยซ่อมบ้านหลังถูกพายุถล่ม. เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2565, จาก <https://www.kaokrai.com/1942022-3/>

⁹ คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. (2558). แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558. (กรุงเทพ ฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย).

ระดับ 3 สถานการณ์ขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง หรือสาธารณภัยที่จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ หรืออุปกรณ์พิเศษ ระดับการจัดการ ผู้อำนวยการในระดับ 2 ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ผู้อำนวยการกลาง และ/หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เข้าควบคุมสถานการณ์

ระดับ 4 สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ระดับการจัดการ นายกรัฐมนตรี (นรม.) หรือ รองนายกรัฐมนตรี (รอง นรม.) ที่ นรม. มอบหมาย ควบคุมสถานการณ์

ในส่วนของกระทรวงกลาโหมนั้นเพื่อตอบสนองต่อแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 กระทรวงกลาโหมจะประกาศแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558 โดยการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงกลาโหมเมื่อพิจารณาตามระดับความรุนแรงของสาธารณภัย มีแนวทางโดยสังเขปดังต่อไปนี้

- สถานการณ์ภัยพิบัติที่มีความรุนแรงระดับ 1 และ 2 หากมีการร้องขอให้หน่วยเข้าดำเนินการช่วยเหลือ โดยหน่วยทหารที่ได้รับแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบ จัดชุดประเมินภัยพิบัติของหน่วย (UDAT : Unit Disaster Assessment Team) เข้าประสานและตรวจสอบพื้นที่ภัยพิบัติพร้อมทั้งจัดกำลังพล ยุทโธปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ เข้าสนับสนุนกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่
- สถานการณ์ภัยพิบัติที่มีความรุนแรงตั้งแต่ระดับ 3 หน่วยระดับกองทัพบก จัดชุดประเมินภัยพิบัติของหน่วย (UDAT : Unit Disaster Assessment Team) หรือ ศบภ.ทบ. พิจารณาจัดชุดประเมินภัยพิบัติกองทัพบก (ADAT : Army Disaster Assessment Team) เข้าประสานและตรวจสอบพื้นที่ภัยพิบัติพร้อมทั้งจัดกำลังพล ยุทโธปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ เข้าสนับสนุนกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่

จากข้อเท็จจริงในทางกฎระเบียบ ข้อบังคับข้างต้น เมื่อแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 นั้นได้วางแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างพลเรือนกับทหารขึ้นและต่อมาทางกระทรวงกลาโหมจะประกาศแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558 เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดสอดคล้องกับแผนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม บทบาทของหน่วยงานกลาโหมในการใช้กำลังทางทหารออกบรรเทาสาธารณภัยจะเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เสียก่อน แต่ทว่าในกรณีที่ภัยพิบัติที่จำกัดความเสียหายเพียงเล็กน้อยจนอาจไม่ได้รับการประกาศให้เป็นสาธารณภัย ภาพที่ภาคประชาชนสังคมพบเห็นจนชินตาและมักให้ความชื่นชมคือมีการใช้กำลังทหารเข้าไปช่วยบรรเทาภัยพิบัติเหล่านั้นด้วยอย่างทันท่วงที

แม้ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการใช้กำลังทหาร การเคลื่อนกำลังทหารและการเตรียมพร้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 9 จะได้วางหลักไว้ว่า การใช้กำลังทหารเพื่อการปฏิบัติการทางทหารอื่น ๆ ให้ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ หรือผู้ที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมอบหมายพิจารณาสั่งการได้ตามแผนที่กำหนดไว้หรือตามความจำเป็น แต่ในบางกรณีที่เป็นภัยพิบัติในวงจำกัดขณะที่ไม่ได้มีการประกาศเป็นสาธารณภัย ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ในแง่นี้อาจต้องตั้งคำถามถึงความชอบด้วยกฎหมายในการใช้กำลังทหารเพื่อการบรรเทาภัยพิบัติ แต่ทว่าการที่ภาคประชาชนสังคมไม่เคยตั้งคำถามถึงอำนาจทางกฎหมายที่กองทัพจะเคลื่อนกำลังทหารออกจากหน่วยเพื่อเข้าปฏิบัติการในพื้นที่ และยังให้การสนับสนุนชื่นชมในหลายโอกาสทำให้ผู้วิจัยสามารถพิจารณาพบองค์ประกอบของอำนาจพิเศษหลายประการที่ปรากฏอยู่ในการเคลื่อนกำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยในประเทศอันได้แก่ เป็นอำนาจกระทำการที่กระทำลงไปตามดุลพินิจโดยอาจ

ไม่จำเป็นต้องยึดติดกับอำนาจตามกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ของชุมชนในระดับที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ฉุกเฉิน และประชาชนในสังคมไม่รู้สึกรังเกียจกับการกระทำเช่นนั้นของกองทัพว่ามีอำนาจที่จะกระทำโดยชอบตามกฎหมายหรือไม่ มีหน้าซ้ำการปฏิบัติการในลักษณะยังได้รับความพอใจจากประชาชน อันเป็นการอนุญาตโดยปริยายให้กระทำซ้ำต่อเนื่องมาเรื่อย ๆ ตลอดระยะเวลาอันยาวนาน จึงอาจนับได้ว่าการเคลื่อนกำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยในประเทศของกองทัพนั้น เป็นอำนาจพิเศษอย่างหนึ่งของกองทัพในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะก่อนที่จะมีการประกาศใช้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 ซึ่งมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักและแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2554 ซึ่งจัดทำขึ้นในกรอบยุทธศาสตร์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บัญชาการทหารในพื้นที่ อันเป็นต้นทางของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 และแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2558 ในปัจจุบัน

4. การศึกษาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในการใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศอื่น เพื่อเปรียบเทียบข้อดี ข้อด้อย กับบริบทสังคมไทย

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่ไม่มีกองทัพแห่งชาติของตนเองอันเนื่องมาจากตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น หมวด 2 การละเว้นซึ่งสงคราม มาตรา 9 ซึ่งวางหลักการห้ามมิให้ประเทศญี่ปุ่นมีไว้ซึ่งทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และกำลังรบอื่น ๆ รวมถึงสิทธิในการเข้าร่วมสงครามของประเทศญี่ปุ่นนั้นไม่เป็นที่ยอมรับ¹⁰ อันเป็นผลสืบเนื่องจากความพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่รัฐมีการจัดตั้งหน่วยงานความมั่นคงในรูปแบบของกองกำลังป้องกันตนเองอันเป็นลักษณะพิเศษของกองทัพญี่ปุ่น โดยระยะแรกเป็นการจัดตั้งในรูปแบบของ National Police Reserve (NPR) และต่อมาได้พัฒนาเป็นกองกำลังความปลอดภัยแห่งชาติ (National Safety Forces: NSF) และกองกำลังป้องกันตนเอง (Self-Defense Forces: SDF) ตามลำดับ¹¹

ในงานด้านบรรเทาสาธารณภัยของกองกำลังป้องกันตนเองของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันนั้น มีความเป็นมาอันยาวนานและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากบทเรียนในอดีต โดยมีจุดเริ่มต้นในช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2494 ได้เกิดอุทกภัยในเมืองฟูกุซึยามะ จังหวัดเกียวโต จนเกินขีดความสามารถของหน่วยงานพลเรือนของญี่ปุ่นในเวลานั้นสามารถรับมือได้ ส่งผลให้ผู้บัญชาการของ NPR ในพื้นที่เมืองฟูกุซึยามะ เมื่อได้รับการร้องขอจากนายกเทศมนตรีเมืองจึงได้นำกำลังเข้าช่วยบรรเทาสาธารณภัย ตามคำขอจากนายกเทศมนตรีทันที ซึ่งการช่วยเหลือจาก NPR นั้น เป็นที่พึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติเป็นอย่างมาก กล่าวคือ สามารถช่วยเหลือได้ทันทั่วทั้งที่และสามารถบรรเทาความเสียหายได้ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เมื่อการช่วยเหลือของ NPR ในพื้นที่ข้างต้นได้ถูกรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาในระดับสูง กลับพบว่าการปฏิบัติการของ NPR ในพื้นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าเป็นการปฏิบัติเกินกว่าอำนาจหน้าที่มีอยู่ เป็นการปฏิบัติการทางทหารที่ไม่ได้รับการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งขัดกับหลักการของประเทศญี่ปุ่นในเวลานั้นที่มีทิศทางให้การใช้กำลังทหารอยู่ภายใต้

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2541). รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น. เข้าถึงเมื่อ 18 มิถุนายน 2565, จาก <https://www2.nrct.go.th/Portals/0/data/etranslatedbook/book/%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B9%E0%B8%8D%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%8D%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%9B%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%99.pdf>

¹¹ Robert D. Eldridge and Paul Midford. (2017). *The Japanese Ground Self-Defense Force: Search for Legitimacy*. (New York: Palgrave Macmillan US). P.270.

การขึ้นนำของพลเรือน ส่งผลให้ผู้บัญชาการของ NPR ในพื้นที่ถูกสังโฆ และชาวการลงโฆในครั้งนี้ได้แพร่กระจายจนเป็นที่รับรู้ของ NPR ทั่วทั้งประเทศ

ไม่นานหลังจากนั้น ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2494 ได้เกิดพายุไต้ฝุ่นพัดเข้าสู่เกาะคิวชู ส่งผลให้ประชาชนหลายร้อยคนเสียชีวิต โดยเฉพาะบริเวณจังหวัดยามากุจิได้รับความเสียหายอย่างหนักส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ร้องขอความช่วยเหลือจากกรมทหารราบที่ 11 ซึ่งมีที่ตั้งหน่วยใกล้เคียงกับพื้นที่ประสบภัยเข้ามาบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าว แต่กลับได้รับการปฏิเสธ เนื่องจากมีความกังวลของผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของ NPR ว่าจะเกิดเหตุซักรอยเฉกเช่นเดียวกับเหตุการณ์ในเดือนกรกฎาคมที่ผ่านมา ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของ NPR จึงดำเนินการขออนุมัติการใช้กำลังเพื่อเข้าบรรเทาสาธารณภัยต่อนายกรัฐมนตรีตามระเบียบราชการที่วางไว้ และได้รับการอนุมัติในที่สุดหลังจากผ่านเวลาไปราวหนึ่งสัปดาห์ ส่งผลให้การบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นล่าช้ากว่าที่ควร ด้วยเหตุจากพายุไต้ฝุ่นพัดเข้าสู่เกาะคิวชูในครั้งนี้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาหลักนิยมและกฎระเบียบข้อบังคับของ NPR ในการเข้าบรรเทาสาธารณภัย และได้ประกาศใช้เป็นการทั่วไปในหน่วยของ NPR ทั่วประเทศ เมื่อเดือนมีนาคมปี พ.ศ. 2495 ต่อมาได้นำหลักนิยมนี้เข้าปฏิบัติภารกิจหลายต่อหลายครั้งทั่วประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว จนเป็นที่รับรู้ของรัฐบาลญี่ปุ่นในเวลานั้นถึงบทบาทของ NPR ในการเข้าบรรเทาสาธารณภัยทางปฏิบัติ ส่งผลให้เมื่อ NPR ได้รับการยกฐานะเป็น SDF ในเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2497 ภารกิจบรรเทาสาธารณภัยได้ถูกรวมเป็นหนึ่งในหน้าที่ของ SDF ในฐานะส่วนหนึ่งของการปฏิบัติการป้องกันและปฏิบัติการรักษาความปลอดภัยสาธารณะตามมาตรา 76 และมาตรา 78 แห่งกฎหมายว่าด้วยกองกำลังป้องกันตนเอง¹²

โดยหลักนิยมนี้จะแบ่งระดับภัยพิบัติออกเป็นสองระดับ ได้แก่ กรณีภัยพิบัติทั่วไป รัฐบาลจะมอบหมายให้กับกองกำลังทางทหารที่อยู่ใกล้เคียงเกิดเหตุเข้าไปดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยได้ตามหลักการหน่วยเสริมกำลัง (Subsidiarity principle) ในกรณีภัยพิบัติขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างในระดับที่หน่วยงานของราชการทั้งทหารและพลเรือนในพื้นที่ไม่สามารถบริหารจัดการได้แล้ว รัฐบาลกลางจะเข้ามาอำนวยความสะดวกบรรเทาสาธารณภัยด้วยตนเองตามหลักการมหากภัยพิบัติ (Upscaling principle) การป้องกันภัยพิบัติในเวลาทั่วไปจะยึดหลักการหน่วยเสริมกำลัง (Subsidiarity principle) โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะมีอำนาจในการรับผิดชอบวางแผนทางเกี่ยวกับความปลอดภัยของประชาชนและผู้อพยพ ในขณะที่การสั่งใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยจะอยู่ภายใต้อำนาจนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว อย่างไรก็ตามเรื่องการให้นายกรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจในการสั่งใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงกลับพบว่าก่อให้เกิดความล่าช้าโดยเฉพาะเมื่อเหตุภัยพิบัติเกิดในภูมิภาคที่ห่างไกล¹³

ทางรัฐบาลจึงได้รวบรวมประสบการณ์ในการบรรเทาสาธารณภัยและข้อปัญหาที่พบเจอโดยเฉพาะในบริบทหลักการหน่วยเสริมกำลัง (Subsidiarity principle) เป็นแนวนโยบายในการเคลื่อนกำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัย (Deployment for disaster relief) อันจะปรากฏในมาตรา 83 แห่งกฎหมายว่าด้วยกองกำลังป้องกันตนเอง ซึ่งจะประกอบด้วยหลักการย่อยสองประการ ได้แก่ หลักการการเสริมกำลังอย่างฉับไวเมื่อได้รับการร้องขอ (Dispatches upon request) และหลักการการเสริมกำลังที่สุ่มรอบคอบ (Discretionary dispatch)¹⁴

หลักการการเสริมกำลังอย่างฉับไวเมื่อได้รับการร้องขอ (Dispatches upon request) นี้ มีพัฒนาการมาจากข้อเรียกร้องของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศที่มีแนวคิดไม่เห็นด้วยกับการที่มี

¹² Ibid. P.268 - 270.

¹³ Ibid. P.270.

¹⁴ Ibid. P.266.

ระเบียบให้การเคลื่อนย้ายกำลังทหารแม้จะเป็นเพื่อการบรรเทาสาธารณภัยจะต้องอาศัยคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายต่างเสนอขอให้หน่วยงานของตนมีอำนาจในการสั่งใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัย ในกรณีที่เกินขีดความสามารถของหน่วยงานพลเรือนในพื้นที่ ส่งผลให้มีความพยายามประนีประนอมระหว่างแนวคิดทั้งสองฝ่าย ในเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนการขอใช้กำลังทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินจากเดิมที่มีเพียงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้เป็นผู้สั่งใช้ได้เท่านั้น เป็นการที่ผู้บัญชาการทหารในระดับภูมิภาคหรือผู้บัญชาการค่ายทหารในพื้นที่ในตำแหน่งที่ใกล้เคียงกับเหตุภัยพิบัติที่สุด สามารถสั่งปฏิบัติการให้ทหารออกบรรเทาสาธารณภัยได้ในกรณีที่จำเป็นเพื่อลดการเสียโอกาสในการช่วยเหลือประชาชนในช่วงวิกฤตที่เกิดจากขั้นตอนทางราชการอันเกี่ยวเนื่องด้วยสายการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป¹⁵

หลักการการเสริมกำลังที่สุ่มรอบคอม (Discretionary dispatch) แม้ว่าจากเหตุผลต่าง ๆ ที่ยกมาในข้างต้นจะแสดงให้เห็นถึงความยอมรับของฝ่ายบริหารและภาคประชาสังคม ในการใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยในกรณีที่จำเป็นแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามยังมีอีกหลายฝ่ายเช่นกันที่ตั้งข้อห้วงใยถึงการใช้อำนาจเกินความจำเป็น เนื่องด้วยสถานการณ์ของประเทศญี่ปุ่นในเวลานั้นประชาชนจำนวนมากยังมีท่าทีไม่ไว้วางใจต่อกองทัพ เนื่องจากประสบการณ์ที่กองทัพญี่ปุ่นเคยแทรกแซงทางการเมืองจนนำไปสู่สงครามมหาเอเชียบูรพาในที่สุด ส่งผลให้กฎหมายว่าด้วยกองกำลังป้องกันตนเองได้วางหลักการการเสริมกำลังที่สุ่มรอบคอม (Discretionary dispatch) ให้การเคลื่อนกำลังทหารทุกครั้งของ SDF ต้องคำนึงถึงความเห็นของประชาชนทั่วไปด้วย¹⁶

จากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทหารในการบรรเทาสาธารณภัยในประเทศญี่ปุ่นทั้งในแง่มิติความเป็นมาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่คณะผู้วิจัยได้บรรยายไว้ในข้างต้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับบริบทของสังคมไทย คณะผู้เขียนได้พบประเด็นที่น่าสนใจอันสามารถหยิบยกมาเป็นบทเรียนให้แก่ประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้

แม้ว่าระบบการเมืองการปกครองของประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบันจะเป็นประเทศหนึ่งที่นับได้ว่าเป็นต้นแบบในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและยึดหลักนิติรัฐในการปกครองบริหารราชการแผ่นดินอย่างเคร่งครัดก็ตาม แต่ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน แม้กฎหมายในขณะนั้นจะมีการบัญญัติไว้ชัดเจนในการห้ามเคลื่อนย้ายกำลังทหารออกปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ทว่าในข้อเท็จจริงด้วยเหตุแห่งความจำเป็นเร่งด่วนและประโยชน์ของสาธารณชนส่งผลให้กองกำลังทางทหารของญี่ปุ่น (ต่อมาพัฒนาเป็น SDF) ในช่วงเวลานั้นเกิดอำนาจพิเศษ (Prerogative Power) ภายใต้กรอบความคิดของ John Locke ในการใช้กำลังเพื่อบรรเทาสาธารณภัย โดยมีเหตุผลประกอบการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

ประการแรก การที่กองกำลังทางทหารของญี่ปุ่นเคลื่อนกำลังทหารเข้าบรรเทาสาธารณภัยเป็นการเข้าปฏิบัติการที่ตรงข้ามกับข้อบัญญัติทางกฎหมายที่วางไว้แต่เป็นการปฏิบัติการที่กระทำไปภายใต้สถานการณ์พิเศษซึ่งกฎระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในยามปกติไม่สามารถตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการใช้อำนาจพิเศษเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนโดยที่ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะผู้ประสพภัยที่ได้รับผลกระทบไม่ได้ตั้งคำถามถึงความชอบธรรมของอำนาจนี้เลย และเมื่อเกิดความเห็นไม่ตรงกันระหว่างฝ่ายบริหารและประชาชนตามมาถึงความเหมาะสมในการเคลื่อนกำลังทหารเข้าบรรเทาสาธารณภัยของกองกำลังทางทหารของญี่ปุ่น ความเป็นอำนาจพิเศษของกองกำลังทางทหารของ

¹⁵ Ibid. P.271.

¹⁶ Ibid. P.272.

ญี่ปุ่นในการบรรเทาสาธารณภัยได้ถูกยืนยันโดยผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นทั่วประเทศ ผ่านการขอให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจส่งเคลื่อนกำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัย โดยการอ้างถึง คุณประโยชน์ต่อสาธารณชนเป็นพื้นฐานจึงกล่าวได้ว่า กองกำลังทางทหารของญี่ปุ่นในห้วงเวลานั้นได้ มีอำนาจพิเศษในการบรรเทาสาธารณภัยเกิดขึ้นจริง และเมื่อพิจารณาต่อไปจะพบว่าการบรรเทาสาธารณภัย ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของกองกำลังทหารในแต่ละประเทศ รวมทั้งประเทศไทย อย่างเลี่ยงไม่ได้เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน

ประการที่สอง ในเรื่องความเหมาะสมของแนวทางการใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัย กฎหมายว่าด้วยกองกำลังป้องกันตนเองของประเทศญี่ปุ่นได้ระบุไว้ในหลักการเรื่อง หลักการเสริมกำลังที่สุ่มรอบคอบ (Discretionary dispatch) ให้การเคลื่อนกำลังทหารทุกครั้งของ SDF ต้องคำนึงถึงความเห็นของ ประชาชนทั่วไปด้วย หลักการเสริมกำลังที่สุ่มรอบคอบ (Discretionary dispatch) นี้ถือเป็นแนวทาง ในการใช้กำลังทางทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยที่เหมาะสมประการหนึ่ง อันประเทศไทยสามารถหยิบยก มาเป็นข้อพิจารณาว่าแม้จะเป็นการใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สุข ของสาธารณชนก็ตาม แต่การกระทำนั้นก็พึงต้องคำนึงถึงความเห็นของประชาชนไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ฉุกเฉินอาจเป็นการยากลำบากที่หน่วยงานทางกลาโหมจะสำรวจทราบถึงความเห็นของ ประชาชนโดยทั่วไปได้ จึงอาจจะพิจารณาถึงแนวทางการรับฟังความเห็นของประชาชนโดยทั่วไปสะท้อนผ่าน ตัวแทนของประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งมา เช่น การเพิ่มอำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่พิบัติภัย เป็นผู้มีอำนาจในการร้องขอให้มีการใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยโดยผู้มีอำนาจในการอำนวย การระงับสาธารณภัยควรคงไว้ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ดังเช่นปัจจุบัน เนื่องจากเป็นหน่วยงานทางราชการที่มีความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ และทรัพยากรในการบริหารจัดการ ระงับสาธารณภัยเป็นอย่างดีอยู่แล้วหรือในการใช้อำนาจเคลื่อนย้ายกำลังทหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน กรณีที่เกิดจากสาธารณภัยเช่นนี้ อาจมีความจำเป็นที่ต้องให้กองทัพสามารถตัดสินใจเคลื่อนย้ายกำลังทหาร ได้ดังเดิม แต่อาจพิจารณาเพิ่มกลไกบางประการเพื่อตอบคำถามในมิติความชอบด้วยกฎหมายของกองทัพ ในการใช้อำนาจเคลื่อนย้ายกำลังทหารในสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีที่เกิดจากสาธารณภัยผ่านแนวความคิด ของนักวิชาการ Oren Gross¹⁷ ในผลงานเรื่อง The extra-legal measures model โดยได้วางหลักการ ให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัยโดยตรงร่วมเป็นผู้ตัดสินใจถึงความเหมาะสมของกองทัพในการใช้อำนาจ เคลื่อนย้ายกำลังทหารในสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีที่เกิดจากสาธารณภัย เมื่อสถานการณ์ได้คลี่คลายลง เป็นระยะเวลาพอสมควร

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ภัยพิบัติจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ อันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไปต่อไป เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องระดมสรรพกำลังเข้ามาบริหารจัดการช่วยเหลือ เยียวยา เพื่อให้ภัยพิบัติเหล่านั้นระงับลงอย่างรวดเร็ว โดยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้วางแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่าง พลเรือนกับทหารขึ้น ส่งผลให้มีการกำหนดหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของกระทรวงกลาโหมในการปฏิบัติการ เมื่อเกิดสาธารณภัย

¹⁷ Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin. (2006). *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. (Cambridge: Cambridge University Press). P. 1-2.

แม้ในปัจจุบันจะเกิดข้อห้วงใยจากบุคคลหลายฝ่ายถึงความเหมาะสมต่อการที่รัฐใช้กำลังทางทหารเข้าบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่เมื่อคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่นับได้ว่าเป็นประเทศต้นแบบที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยึดหลักนิติรัฐในการปกครองบริหารราชการแผ่นดินอย่างเคร่งครัด คณะผู้วิจัยได้พบว่าแม้ในตอนต้นประเทศญี่ปุ่นจะมีความพยายามไม่ใช้กำลังทางทหารเข้าบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม แต่เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติที่มีความรุนแรงจนเกินขีดความสามารถที่หน่วยงานทางพลเรือนจะสามารถปฏิบัติการได้ ขีดความสามารถและทรัพยากรของกองทัพจะมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเข้าคลี่คลายสถานการณ์ ส่งผลให้กองกำลังทางทหารของญี่ปุ่นในช่วงเวลานั้นเกิดอำนาจพิเศษ (Prerogative Power) ภายใต้กรอบความคิดของ John Locke ในการใช้กำลังเพื่อบรรเทาสาธารณภัยและเมื่อพิจารณาต่อไปจะพบว่าการบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของกองกำลังทหารในแต่ละประเทศ รวมทั้งประเทศไทยอย่างเลี่ยงไม่ได้เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน

ในส่วนของหน่วยงานทางทหารของประเทศไทย จากการศึกษาจะพบว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้รับรู้และยอมรับถึงหน้าที่และอำนาจของกองทัพในการใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัย ผ่านแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 ก็คือ อย่างไรก็ตามบทบาทของหน่วยงานกลาโหมในการใช้กำลังทางทหารออกบรรเทาสาธารณภัยจะเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 เสียก่อน แต่ทว่าในกรณีที่ภัยพิบัติที่จำกัดความเสียหายเพียงเล็กน้อยจนไม่ได้รับการประกาศให้เป็นสาธารณภัย ในลักษณะเช่นนี้หน่วยงานทางกลาโหมของประเทศไทยก็มีอำนาจพิเศษ (Prerogative Power) ภายใต้กรอบความคิดของ John Locke ในการใช้กำลังเพื่อบรรเทาสาธารณภัย ด้วยเหตุผลสนับสนุนดังต่อไปนี้ ประการแรกการใช้กำลังทางทหารของไทยเพื่อบรรเทาสาธารณภัยในบางกรณีเป็นการกระทำที่กระทำลงไปตามดุลพินิจโดยอาจไม่จำเป็นต้องยึดติดกับอำนาจตามกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนในระดับที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ฉุกเฉิน ประการที่สองประชาชนในสังคมไม่รู้สึกกังวลใจกับการกระทำเช่นนั้นของกองทัพว่ามีอำนาจที่จะกระทำโดยชอบตามกฎหมายหรือไม่ มีหน้าซ้ำการปฏิบัติการในลักษณะยังได้รับความพอใจจากประชาชนอันเป็นการอนุญาตโดยปริยายให้กระทำซ้ำต่อเนื่องมาเรื่อย ๆ ตลอดระยะเวลาอันยาวนาน

เมื่อเป็นดังเช่นที่สรุปมาในข้างต้น จึงเป็นที่ชัดเจนแล้วว่าหน่วยงานทางกลาโหมของประเทศไทยมีทั้งอำนาจตามกฎหมายในการบรรเทาสาธารณภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินในกรณีที่มีการประกาศสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558 รวมถึงอำนาจพิเศษ (Prerogative Power) ภายใต้กรอบความคิดของ John Locke ในการใช้กำลังเพื่อบรรเทาสาธารณภัยในกรณีที่ไม่มีการประกาศสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558

ข้อเสนอแนะของคณะผู้เขียนจึงแบ่งเป็น 2 ประเด็นสำคัญ

ประเด็นแรก ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ของประเทศไทย ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560 มาตรา 3 วรรคสอง ได้วางหลักไว้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ (อันรวมถึงหน่วยงานด้านกลาโหมด้วย) ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม กล่าวคือ ส่วนราชการย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติมิใช่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำเภอใจ ทุกปฏิบัติการหรือภารกิจจะต้องมีกฎหมายรองรับ หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้อำนาจได้หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงควรมีความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสาธารณภัยและข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการใช้กำลังทางการเคลื่อนกำลังทหารและการเตรียมพร้อม ให้สอดคล้องกับบริบทในสังคมมากกว่าในปัจจุบัน โดยเฉพาะ

กรณีการใช้กำลังทหารระงับภัยพิบัติขนาดเล็กที่เร่งด่วนจำเป็น เพื่อปรับเปลี่ยนให้อำนาจพิเศษในการใช้กำลังเพื่อบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานทางกลาโหมของประเทศไทยเป็นอำนาจโดยชอบตามกฎหมาย อันจะเป็นการปรับปรุงให้ตัวบทกฎหมายมีความสอดคล้องกับบริบทที่เป็นจริงของสังคม โดยอาจพิจารณา กำหนดแผนให้ผู้บังคับหน่วยทหารตั้งแต่ระดับผู้บังคับกองพันในพื้นที่มีอำนาจตามกฎหมายในการใช้กำลังทหารขนาดเล็กระดับหมู่ เพื่อการบรรเทาสาธารณภัยได้ เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้ประสบภัยพิบัติโดยตรง ในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยอาจพิจารณาเพิ่มกลไกบางประการเพื่อตอบคำถามในมิติความชอบด้วยกฎหมายของกองทัพในการใช้อำนาจเคลื่อนย้ายกำลังทหารในสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีที่เกิดจากสาธารณภัย ผ่านแนวความคิดแบบ The extra-legal measures model ของ Oren Gross โดยวิธีการให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัยโดยตรงร่วมเป็นผู้ตัดสินถึงความเหมาะสมของผู้บังคับหน่วยทหารในข้างต้น ในการใช้อำนาจเคลื่อนย้ายกำลังทหารในสถานการณ์สาธารณภัยฉุกเฉิน เมื่อสถานการณ์ได้คลี่คลายลง เป็นระยะเวลาพอสมควร

ประเด็นที่สอง จากการศึกษาเรื่องความเหมาะสมของแนวทางการใช้กำลังทหารเพื่อบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทยในหลักการเรื่อง หลักการเสริมกำลังที่สุ่มรอบคอบ (Discretionary dispatch) ซึ่งกำหนดให้การเคลื่อนกำลังทหารทุกครั้งของ SDF ต้องคำนึงถึงความเห็นของประชาชนทั่วไปด้วย หลักการเสริมกำลังที่สุ่มรอบคอบ (Discretionary dispatch) ถือเป็นแนวทางในการใช้กำลังทางทหารเพื่อการบรรเทาสาธารณภัยที่เหมาะสมประการหนึ่ง อันประเทศไทยสามารถหยิบยกมาเป็นข้อพิจารณาประกอบการใช้กำลังทหารเพื่อการบรรเทาสาธารณภัยโดยการรับฟังความเห็น ความต้องการ ของประชาชนทั่วไปผ่านตัวแทนของประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งมา เช่น การเพิ่มอำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่อันเกี่ยวเนื่องกับพิบัติภัย เป็นผู้มีอำนาจในการร้องขอให้มีการใช้กำลังทหารเพื่อการบรรเทาสาธารณภัย