

เรื่องเสร็จที่ ๗/๒๕๕๔

ที่ ๑๓/๒๕๕๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ทำข้างวังหน้า

๑๕ มกราคม ๒๕๕๔

เรื่อง การเรียบเรียงบทความบรรยายให้ประชาชนทราบ

เรียน อธิบดีกรมโฆษณาการ

หนังสือลับ - ด่วนมาก ที่ จ.๑๔๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ทราบและปฏิบัติตามคำสั่งท่านนายกรัฐมนตรีโดยด่วน ให้เขียนบทความบรรยายแก่ประชาชนให้ทราบว่า การปกครองเวลาปกติ-ภาวะฉุกเฉิน เวลาสงครามนั้น จะต้องปฏิบัติแตกต่างกันอย่างไร ความพิสดารปรากฏอยู่แล้ว นั้น

ข้าพเจ้าได้จัดการเรียบเรียงบทความขึ้นแล้ว และส่งมาพร้อมกับหนังสือนี้ ๒ ฉบับ เพื่อท่านจักได้เสนอต่อท่านนายกรัฐมนตรีพิจารณาว่าถูกต้องตามความประสงค์หรือไม่

อนึ่ง ขอเรียนให้ทราบว่าในการเรียบเรียงบทความนี้ ได้พยายามกล่าวถึงหลักง่าย ๆ ให้ประชาชนเข้าใจในหลักทั่วไปเสียก่อน ต่อไปถ้าเป็นการจำเป็นก็จะได้บรรยายถึงข้อปลีกย่อยรายละเอียดให้เป็นพิสดารเป็นตอน ๆ ลงไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

การปกครองเวลาปกติ – ภาวะฉุกเฉิน – เวลาสงคราม

ภาวะปกติ-ภาวะฉุกเฉิน ภาวะการรบหรือสงครามเป็นสถานการณ์ซึ่งประชาชนทุกคนควรได้ทราบความหมายไว้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพลเมืองที่ดี

คำว่า ภาวะปกติ ย่อมหมายความว่าถึงกรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสันติ ปราศจากการรบกันใด ๆ อันอาจเป็นภัยแก่ความเป็นอยู่ของประเทศ บรรดาประชาชนพลเมืองย่อมประกอบการทำงานกันได้เป็นปกติ ไม่ต้องมีความหวาดหวั่นถึงศัตรูใด ๆ อันจะมารบกัน การปกครองประเทศก็เป็นไปตามบทกฎหมายซึ่งตราขึ้นไว้เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนพลเมืองด้วยกันเอง และระหว่างพลเมืองกับประเทศเป็นส่วนรวม บุคคลมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง กิจการคำก็ดำเนินไปโดยเสรี ใครต้องการขายสินค้าหรือซื้อสินค้าก็ย่อมทำได้ด้วยปราศจากข้อจำกัดใด ๆ ใครจะประกอบกิจการใด ๆ ก็ทำได้ แต่ก็บางที่ต้องมีกฎหมายควบคุมไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อความปลอดภัยความผาสุกและเพื่อป้องกันอันตรายจะเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินหรือแก่สาธารณชนทั่วไป ส่วนทางการเงินนั้นเล่าก็อาจใช้เงินตราเป็นสื่อในการซื้อการขายได้โดยไม่มีข้อจำกัดจำเขี่ย การคลังย่อมอยู่ในฐานะอันดีด้วยประชาชนเสียภาษีอากรตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ รัฐบาลก็บริหารราชการโดยมีรัฐสภาคอยควบคุมดูแลให้เป็นที่สมความต้องการของประชาชนส่วนรวม ตามระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญอันได้ตราหลักข้อบังคับไว้ ภาวะปกติย่อมเป็นที่ปรารถนาของทุกคน เพราะประชาชนจะดำรงชีพได้ด้วยความผาสุกและปฏิบัติกิจวัตรประจำวันของตนด้วยใจอันผ่องใส ไม่ต้องสะดุ้งสะเทือนนอนตาไม่หลับว่า เรายังคงในผืนแผ่นดินไทยได้ด้วยดีหรืออย่างไร

การปกครองในภาวะปกติ จึงเป็นการปกครองซึ่งรัฐบาลดำเนินงานเพื่อความสุขเกษมและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังจะเห็นได้ว่า ก่อนที่ตรากฎหมายใด ๆ ขึ้นก็ต้องมีการอภิปรายกันในรัฐสภาเสียก่อนให้เป็นที่พอใจแก่ผู้แทนปวงชนทั้งหลายว่า กฎหมายอันจะได้ตราขึ้นเพื่อบังคับแก่ประชาชนนั้นได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้ว อนึ่ง หากจะมีการต้องควบคุมกิจการใด ๆ บ้าง ก็เพื่อจะได้รักษาความเป็นอยู่อันดีและความผาสุกของพลเมือง ทั้งเพื่อให้การเศรษฐกิจและการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ

ถ้าประเทศมีภัยมาคุกคามอยู่ ซึ่งอาจเป็นภัยจากภายนอกราชอาณาจักร หรือเป็นภัยในราชอาณาจักรก็ย่อมก่อให้เกิดความปั่นป่วนขึ้นภายในประเทศ ประชาชนพลเมืองเกิดความตระหนกตกใจและวิตกกังวลถึงความเป็นอยู่แห่งชีวิตของตนและลูกหลานตลอดทั้งเป็นห่วงในทรัพย์สินของตน ต่างก็ไม่มีความสุข เพราะเกรงไปว่าความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยจะไม่มีอยู่ต่อไปอย่างภาวะปกติ เมื่อเกิดความปั่นป่วนขึ้นเช่นนี้แล้ว ต่างคนก็ต่างคิดเอาตัวรอด ทั้งพยายามรวบรวมทรัพย์สินไว้ให้มากพอแก่ที่ตนจะหาได้ สิ่งของต่าง ๆ ก็พยายามหาซื้อและเก็บกักเอาไว้เผื่อว่าถ้าขาดแคลนจะได้เอาไว้ใช้ หรือมิฉะนั้นก็ขายต่อไปโดยคิดกำไรอันแพงเกินสมควร สินค้าก็ขึ้นราคา เพราะมีหลักอยู่ว่า ถ้าสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคมีปริมาณน้อย คนต้องการซื้อ就多 ราคาที่สูงขึ้นทำให้เกิดการปั่นป่วนแก่ทางการค้าและทางเศรษฐกิจ และอาจเป็นผลร้ายแก่การ

คลังของประเทศ โดยที่ว่าการค้าเกิดหยุดชะงักลง ภาษีอากรอันรัฐจะพึงเก็บได้ก็ย่อมลดน้อยลง จนอาจไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

ภาวะฉุกเฉินเป็นภาวะแห่งความปั่นป่วนหรือที่เรียกกันว่า ภาวะคับขันอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยของประชาชน มีอาทิเช่นถ้าเกิดมีการรบหรือการสงครามขึ้นในโลกนี้ หรือว่ามีรัฐซึ่งแสดงท่าทีอันจะรุกรานต่ออธิปไตยหรือต่อระบอบการปกครองของประเทศเรา เราก็ต้องรักษาอุดมคติในอำนาจอธิปไตยของเราและรักษาระบอบการปกครองที่ประชาชนนิยมเอาไว้ เราต้องเตรียมตัวเพื่อต่อสู้ต่อการรุกรานใด ๆ อันจะมาทำลายสันติของเรา ด้วยเหตุนี้เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉินขึ้น รัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่และต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศก็ต้องดำเนินการเพื่อแก้ภาวะฉุกเฉินนั้น รัฐบาลจะต้องเตรียมตัวเพื่อเผชิญต่อสถานการณ์อันคับขันนี้ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้บัญญัติไว้อย่างให้มีการตรวจข่าวหนังสือพิมพ์ได้ การเกณฑ์แรงงานก็ยอมให้ทำได้ การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งได้แก่การที่บุคคลอาจเข้าร่วมชุมนุมกันเพื่อการใด ๆ อันชอบด้วยกฎหมายก็อาจถูกจำกัดเสรีภาพนี้เสียได้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินนี้

การปกครองในภาวะฉุกเฉินเป็นการปกครองซึ่งรัฐบาลต้องมีอำนาจอันเด็ดขาด เสรีภาพของประชาชนก็อาจต้องถูกจำกัดลงบ้างจากเวลาปกติ

รัฐบาลมีหน้าที่ต้องเตรียมตัวและดำเนินการเพื่อให้ประชาชนพลเมืองได้มีความปลอดภัยในเนื้อตัวและทรัพย์สิน ซึ่งหมายความว่า จะต้องเตรียมกำลังไว้ให้พร้อมเพื่อต่อสู้การรุกราน และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง รัฐบาลจะต้องเตรียมให้มีเครื่องอุปโภคบริโภคให้เพียงพอแก่ความต้องการ จะต้องควบคุมราคาสินค้าไว้มิให้ผู้ฉวยโอกาสขึ้นราคาเอากำไรอย่างไม่เป็นธรรม สินค้าต่าง ๆ อันจะพียงนำเข้ามาในประเทศ ก็ต้องคำนึงถึงความจำเป็นเป็นส่วนใหญ่ก่อนสิ่งฟุ่มเฟือย การใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อซื้อสินค้าอันไม่จำเป็นจากต่างประเทศก็ต้องถูกจำกัดลง ในด้านการเงินและการคลังรัฐบาลก็ต้องเตรียมให้ประเทศได้รักษาระดับเสถียรภาพไว้ มิฉะนั้นแล้วถ้าการคลังการเงินต้องวิบัติเสียหายด้วยประการใด ๆ แล้ว ประชาชนนั้นเองย่อมจะเป็นผู้ได้รับผลเสียหาย

สถานการณ์ฉุกเฉินจะเกิดเมื่อใด ในกรณีใด ต้องดูพฤติการณ์แวดล้อมกรณี และรัฐบาลย่อมรู้ดีโดยได้ความรู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศว่า สมควรจะได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อใด เมื่อได้มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว เมื่อนั้นแหละประชาชนพลเมืองย่อมจะได้ทราบและเตรียมพร้อมด้วยร่วมมือกับรัฐบาลช่วยกันกำจัดภัยพิบัติทั้งปวงให้ผ่านพ้นไป ความไม่ประมาทย่อมช่วยให้เตรียมตัวพร้อมเพื่อสถานการณ์อันคับขัน

ถ้าสถานการณ์ฉุกเฉินผ่านพ้นไปด้วยไม่มีภัยพิบัติใด ๆ เกิดขึ้น เราก็กลับเข้าสู่ภาวะปกติ แต่ถ้าสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดรุนแรงยิ่งขึ้น เราก็อาจตกอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม แต่เดิมมาก่อนที่ประเทศจะทำสงครามหรือรบพุ่งกัน ก็มีการประกาศสงครามเป็นทางการก่อน แต่เวลานี้ประเทศรบกันก่อนโดยยังไม่ประกาศสงครามหรือรบกันก่อนโดยไม่ได้ประกาศสงครามเป็นทางการก็มี ภาวะการรบและการสงครามนี้เป็นภาวะที่เข้าขั้นแตกหัก แต่ก่อนมาทหารเท่านั้นที่จับอาวุธรบพุ่งกับข้าศึก แต่ทุกวันนี้ เขาเรียกว่า เป็นสงครามเบ็ดเสร็จทั้งประเทศ

ต้องลงมือรบ เมื่อสถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น ก็ต้องมอบให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้เป็นผู้ดำเนินการ โดยเฉียบขาดแต่ฝ่ายเดียว เพราะเรารบหรือทำสงครามก็เพื่อชัยชนะต่อข้าศึก การบริหารประเทศ จะต้องดำเนินไปโดยรวดเร็ว ความคิดเห็นอันขัดกันทางการเมืองย่อมต้องยุติลงชั่วคราว เพราะความปลอดภัยของประเทศย่อมเป็นกฎอันสูงสุด เราจะเสียเวลาโต้เถียงกันไม่ได้

ข้อสำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ ในภาวะการรบหรือสงครามทั้งประเทศจะต้องทุ่มเท กำลังทั้งหมดเข้าต่อสู้ กล่าวคือ ต้องใช้กำลังคน กำลังอาวุธ กำลังทรัพย์สิน การสงครามไม่ได้ทำการรบกันด้วยใจเท่านั้น แต่เป็นการระดมสิ่งทุกอย่างที่เรามีเพื่อต่อสู้ ประเทศจะต้องใช้ทรัพย์สินเงินทองเป็นจำนวนมากมาย ซึ่งแม้เป็นภาระอันหนักแก่ประชาชนพลเมืองก็ต้องยินดียอมเสียสละ

ในภาวะการรบหรือการสงครามนั้น ประชาชนจะต้องร่วมมือร่วมใจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อรักษาประเทศชาติอันเป็นที่รักของเราไว้ ไม่มีอะไรเป็นยอดปรารถน่ายิ่งกว่าเอกราชและอธิปไตยของประเทศ

โดยปกติภาวะฉุกเฉินและภาวะการรบหรือสงครามนั้นมักจะอยู่คู่กันไป แต่ว่าอาจมีภาวะฉุกเฉินเกิดขึ้นได้ในเฉพาะประเทศ เช่นเกิดมีการจลาจลในประเทศหรือรบกันเองดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นได้แล้วในประเทศใกล้เคียงเรา ดังนี้ การปกครองสำหรับภาวะเช่นนี้ก็มิผิดกับภาวะการรบหรือสงครามเท่าใดนัก และในกรณีเช่นนี้รัฐบาลก็ต้องบริหารราชการได้ด้วยเฉียบขาด เพื่อให้เกิดความสันติแก่ประชาชนโดยเร็ว

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปกครองในภาวะฉุกเฉินหรือภาวะการรบหรือสงครามย่อมประกอบด้วย การควบคุมต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ ทั้งต้องมีอำนาจดำเนินการได้เด็ดขาดรวดเร็ว จึงจะเกิดผล เสรีภาพของบุคคลต้องถูกจำกัดลง ถ้าปล่อยให้เป็นไปอย่างภาวะปกติ ใคร ๆ จะทำอะไรก็ได้ตามความพอใจดังนี้ ก็มีแต่จะเดินไปสู่ความหายนะ เพราะเหตุนี้ จึงเป็นที่รับรองกันทั่วไปว่า ในยามวิกฤตทุกคนต้องร่วมมือกันและยอมเสียสละเพื่อส่วนรวม

เมื่อได้ทราบว่ ความหมายของภาวะต่าง ๆ อันผ่านชีวิตเราคือภาวะปกติ ภาวะฉุกเฉิน ภาวะการรบหรือการสงครามดังนี้แล้ว ย่อมเป็นที่ช่องทางที่จะชี้ให้เห็นว่า การปกครองในภาวะฉุกเฉินหรือในภาวะการรบหรือสงครามนั้นจะเหมือนกับการปกครองในเวลาปกติไม่ได้ แต่เราก็ต้องตั้งมั่นอยู่ในความสงบและพร้อมที่จะร่วมมือกับรัฐบาล การก่อให้เกิดความตระหนกตกใจย่อมทำให้ขวัญเสีย และเมื่อเสียขวัญแล้วความตั้งใจดีทั้งหมดย่อมสูญสลายผู้ใดถือโอกาสอาศัยสถานการณ์อันคับขันก่อให้เกิดความร้ายแก่ตัวเองโดยคิดเอาตัวรอด คิดถึงความมั่งคั่งส่วนตัวเป็นใหญ่ โดยทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ผู้นั้นจะต้องได้รับผลกระทบแห่งการนั้นสิ่งใดอันได้มาด้วยความไม่เป็นธรรมย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใดเลย

การที่ประชาชนพลเมืองเข้าใจในสถานการณ์ ย่อมเป็นทุนอันใหญ่ยิ่งแก่รัฐบาลในอันที่จะประกอบภาระอันหนัก และยิ่งประชาชนได้เฝ้าคอยสดับรับฟังสถานการณ์เพื่อร่วมมือด้วยความเต็มใจแล้ว นั้นแหละ จะทำให้เราผ่านพ้นจากความวิตกกังวลใด ๆ ภัยพิบัติใด ๆ จะทำอะไรเราไม่ได้ แยกกัน เราตาย รวมกัน เราอยู่