



ความสัมพันธ์ของการประกาศกฎอัยการศึกในต่างประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎอัยการศึกกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันคำว่า "สิทธิมนุษยชน" เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย เกือบทุกประเทศในโลกต่างพากันกล่าวถึง และมีการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนกันอย่างมากมาย รวมทั้งประเทศไทยด้วย แท้ที่จริงแล้ว "สิทธิมนุษยชน" มีมานานนับเป็นพัน ๆ ปี ที่เรียกกันในครั้งนั้นว่า "สิทธิตามธรรมชาติ" (Natural rights) กล่าวคือ ถือเป็นสิทธิประจำตัวมนุษย์ คิดตัวมากับมนุษย์นับตั้งแต่เกิด ถือกันว่าพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์ขึ้นมาได้ให้สิทธิมาแก่มนุษย์ทุก ๆ คน เพราะถือว่ามนุษย์ทุก ๆ คนเท่าเทียมกันหมด ซึ่งได้แก่สิทธิในชีวิต สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการพูด ฯลฯ เป็นต้น แนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้ได้นำไปสู่การปฏิวัติที่สำคัญของโลกหลายครั้ง เช่นการปฏิวัติในประเทศอังกฤษเพื่อล้มล้างอำนาจพระเจ้าจอร์จที่ ๑ และประกาศใช้มหากฎบัตร (The great charter) หรือเรียกว่าแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) เมื่อ ค.ศ. ๑๒๑๕ ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนไว้รวม ๒๓ ข้อ<sup>๑</sup> ซึ่งสรุปหลักที่เป็นสิทธิมูลฐานแก่ราษฎรได้คือ

๑. ความเสมอภาคในกฎหมาย
๒. สิทธิเสรีภาพในตัวของบุคคล กล่าวคือ การจับกุมคุมขังโดยมิชอบ จะกระทำมิได้ ยกเว้นจะเป็นไปตามกฎหมายของประเทศ

<sup>๑</sup> กุศล พลวัน, "วันสิทธิมนุษยชน," บทบัญญัติ ๔ (พ.ศ. ๒๕๑๘) : ๒๑๘.

๓. สิทธิในทรัพย์สิน
๔. สิทธิในการเคลื่อนไหวโดยเสรี

นอกจากนี้ยังได้ประกาศสิทธิของประชาชนไว้ในเอกสารที่เรียกว่า petition of Right เมื่อ ค.ศ. ๑๖๒๘ ซึ่งเอกสารนี้เป็นเอกสารที่สภาขุนนาง

(House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) ของประเทศอังกฤษได้ยื่นร้องขอความคุ้มครองจากพระเจ้าชาร์ล ซึ่งถูกบังคับให้จำต้องยอมรับเอกสารนี้ ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้

๑. บุคคลไม่พึงถูกบังคับให้ ให้สิ่งของให้ถูก บังคับให้ถูกหรือเสียภาษีโดยมิได้รับความยินยอมจากราษฎรตามที่กฎหมายของรัฐสภาบัญญัติไว้
๒. บุคคลที่เป็นอิสระไม่พึงถูกพิพากษาประหารชีวิต หรือตัดอวัยวะ หรือจำคุก หรือคุมขังก่อนฟังคำพยานหลักฐานอันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศ
๓. เอกชนจะต้องไม่ถูกบังคับให้รับทหาร เขาอยู่อาศัยในบ้านของตน
๔. กษัตริย์ไม่พึงออกคำสั่งให้พิจารณาโทษพลเรือนตามกฎหมายการศึก ดังเช่นที่ทหารกระทำในเวลาสงคราม<sup>๑</sup>

ในปี ค.ศ. ๑๖๘๘ พระเจ้าวิลเลียมแห่งราชวงศ์ออเรนจ์ ได้ครองราชย์ร่วมกันในประเทศอังกฤษ และรัฐสภาได้ร่างเอกสารขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า Bill of Right ซึ่งพระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรีได้ให้ความเห็นชอบเอกสารฉบับนี้มีข้อความสำคัญดังนี้

๑. การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจ งดใช้กฎหมายก็ดี หรือใช้กฎหมายก็ดี โดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

---

<sup>๑</sup> วิชาญ เครื่องงาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญชุดที่ ๒" (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐) หน้า ๓๒ (อค์ดำเนา).

๒. การที่พระมหากษัตริย์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ดี หรือการนำกฎหมาย  
ที่ยกเลิกแล้วมาใช้ก็ดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. คำสั่งตั้งศาลพิจารณาเกี่ยวกับศาสนา ( Court of Commissioners  
for Ecclesiastical Causes) ตลอดจนคำสั่งและการจัดตั้งศาลให้มีลักษณะ  
ทำนองเดียวกัน เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔. การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจเรียกเก็บเงินสำหรับค่า  
ใช้จ่ายในกิจการของพระองค์โดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภาก็ดี เรียกเก็บเงิน  
เกินระยะเวลาที่รัฐสภาอนุมัติก็ดี หรือเรียกเก็บเงินโดยวิธีอื่นนอกจากที่ไว้บ่อนุมัติ  
หรือจะไว้บ่อนุมัติจากรัฐสภาก็ดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕. ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ได้ การจำกัดเสรีภาพ  
เช่นว่านี้ก็ดี และการดำเนินคดีฐานร้องทุกข์ก็ดี เป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย

๖. การจัดให้มีกองทัพประจำการในราชอาณาจักรในยามสงบ โดยมิได้  
ได้รับความยินยอมจากรัฐสภาเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

๗. บุคคลซึ่งนับถือศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ พึงมีอาวุธสำหรับป้องกันตน  
ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๘. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พึงให้เป็นการกระทำด้วยความ  
สมัครใจ

๙. เสรีภาพในการพูด และอภิปราย หรือการดำเนินการใด ๆ ในรัฐสภานั้น  
ไม่พึงนำไปฟ้องร้องเป็นคดีในศาลใดศาลหนึ่ง

๑๐. การเรียกประกันตัวจำเลยมากเกินไปก็ดี การกำหนดค่าปรับมากเกินไปก็ดี  
หรือการลงโทษอย่างทารุณ โหดร้ายและผิดธรรมดาก็ดี เป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ

๑๑. ผู้ที่เป็นลูกขุนต้องลงทะเลเป็นนและประกาศเป็นทางการ โดยถูกต้องและ  
ในคดีความผิดฐานขบถ ผู้ที่จะเป็นลูกขุนต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ( freeholder)

๑๒. การปรับและวิบทรมบุคคลก่อนมีคำพิพากษา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ  
ด้วยกฎหมายและเป็นโมฆะ

๑๓. รัฐสภาจึงจัดให้มีการประชุมเนื่อง ๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ดีขึ้น  
อยู่เสมอ

การประกาศสิทธิมนุษยชนของประเทศอังกฤษดังกล่าว ได้ถือเป็นแบบ  
ที่ประเทศอื่น ๆ ดำเนินตาม

ใน ค.ศ. ๑๗๗๖ มลรัฐอาณานิคมของประเทศอังกฤษ จำนวน ๑๓ มลรัฐ  
ในทวีปอเมริกาใต้ประกาศเอกราชไม่ยอมขึ้นกับอังกฤษอีกต่อไป และได้ประกาศใน  
เอกสารรับรองสิทธิของบุคคล ซึ่งเรียกว่า The Declaration of Independence  
ขึ้น ซึ่งประกาศฉบับนี้ได้รับรองสิทธิของชาวอเมริกาไว้หลายประการ ในปี ค.ศ.  
๑๗๘๘ สหรัฐอเมริกาก็ได้จัดทำ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้  
ก็ได้รับรองสิทธิต่าง ๆ ไว้หลายประการด้วยกัน เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพ  
ในทางศาสนา เสรีภาพในการประชุม ฯลฯ เป็นต้น

เมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๘ ได้เกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส สาเหตุ  
เนื่องมาจากประชาชนตื่นตัวในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติของบุคคล และต้องการเรียกร้อง  
สิทธินั้น ประกอบกับในด้านการปกครอง ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหงอย่างรุนแรงจากฝ่าย  
ปกครอง การใช้จ่ายก็เป็นไปอย่างสุรุ่ยสุร่าย ทุ่มเพี้ยง การเก็บภาษีเป็นไปอย่าง  
ไม่เป็นธรรม ชาวฝรั่งเศสจึงพร้อมใจกันทำการปฏิวัติล้มเลิกการปกครองตามระบอบ  
ฟิวคัล<sup>๒</sup> เสีย และประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง (Declaration

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๒</sup>ระบอบฟิวคัล (Feudalism) เป็นระบอบปกครองโดยขุนนางในยุโรป  
สมัยกลาง ระบอบนี้พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งประเทศ และพระราชทานแก่  
ขุนนางของพระองค์ ซึ่งเรียกว่าผู้ครองที่ดิน The Tenant in Chief ผู้ครอง  
ที่ดินมีอำนาจมาก สามารถลดโทษประหารชีวิตคนได้ ผู้ครองที่ดินอาจแบ่งแยกที่ดิน  
ให้ผู้อื่นได้ โดยผู้อยู่ในที่ดินต้องทำงานให้แก่ผู้ครองที่ดินตลอดไป.

des droits de l'homme et du citoyen ) ขึ้น ซึ่งปฏิญญานับเมื่ออยู่  
๑๗ ข้อ คุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้หลายประการ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน การ  
ได้รับความคุ้มครอง การต่อต้านการกดขี่ สิทธิในการพูดโดยเสรี เสรีภาพในการพิมพ์  
การนับถือศาสนา ฯลฯ เป็นต้น

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ลึกลับคลง ประเทศมหาอำนาจ ๕ ประเทศ  
ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สหภาพโซเวียต และจีน ได้ทำการประชุมและเสนอข้อ  
แนะนำการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น (The United Nations Organization)  
โดยมีเป้าหมายที่จะให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนส่งเสริมให้มีการ  
เคารพสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ ต่อมาได้มีการร่างกฎบัตรสหประชาชาติขึ้น โดยทำ  
การประชุมที่กรุงซานฟรานซิสโก (San Francisco Conference) และผู้แทน  
ของรัฐบาล ๕๐ ประเทศได้ลงนามในกฎบัตร (Charter) เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน  
๒๔๘๘ และในกฎบัตรนั้นได้ระบุถึงสิทธิของมนุษย์ไว้หลายมาตรา

ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมา  
ธิการสิทธิมนุษยชน (The United Nations Commission Universal Dec-  
laration on Human Rights) จัดทำ "ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน"  
(Universal Declaration of Human Rights) ขึ้น แล้วนำเสนอต่อสมัชชา  
และสมัชชาได้ลงมติยอมรับเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งปฏิญญา  
ฉบับนี้ถือเป็นแม่บทของการรับรองสิทธิมนุษยชนทั่วโลก

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแบ่งออกเป็น ๓๐ ข้อ แยกการคุ้มครองสิทธิ  
ตามปฏิญญาได้ ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

ประเภทแรก สิทธิในทางแพ่งและสิทธิในทางการเมือง ปรากฏตามข้อ ๑  
ถึงข้อ ๒๑ คือให้ทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิในการพูด  
การเขียน การประชุม การสมาคม การถือสัญชาติ สิทธิที่จะไม่ถูกทรมาน สิทธิที่จะไม่ถูก  
จับกุม กักขัง หรือเนรเทศ สิทธิในการติดต่อสื่อสาร สิทธิในการสมรส เป็นต้น



ประการที่ ๒ สิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม พิจารณาได้จากข้อ ๒๐ ถึง ๒๗ ให้ทุกคนมีสิทธิในความมั่นคงทางสังคม มีสิทธิในการประกอบกิจการงาน มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในสหพันธกรรมกร สิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเหมาะสมกับฐานะฐานะของตน สิทธิในการศึกษา สิทธิในการพักผ่อนในยามว่าง สิทธิที่จะเข้าร่วมในชีวิตทางวัฒนธรรมของประชาคม เป็นต้น

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ กลุ่มประเทศในยุโรปได้รวมตัวกันขึ้นเรียกว่า "สภายุโรป" ได้ร่วมกันจัดทำสัตตญาระหว่างประเทศขึ้นฉบับหนึ่งเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ชื่อว่า "อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นมูลฐาน" (Convention for the Protection of Human rights and Fundamental Freedoms) โดยนำเอาหลักปฏิญญาดังกล่าวแล้วมาจัดทำขึ้นในรูปของกฎหมาย มีประเทศหลายประเทศเข้าเป็นภาคี ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันตะวันตก อิตาลี เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ก ลักเซมเบิร์ก เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย การคุ้มครองสิทธิและการยอมรับสิทธิของบุคคลได้มีมาแต่ครั้งโบราณกาล ที่เห็นได้ชัดคือเมื่อสมัยพ่อขุนรามคำแหง พระองค์ได้ประกาศสิทธิของพลเมืองไว้ในสมัยที่พระองค์เสวยราชสมบัติตั้งแต่ พ.ศ. ๑๘๑๘ - ๑๘๖๐ โดยปรากฏในหลักศิลาจารึกหลักที่ ๑ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

เสรีภาพในด้านการประกอบอาชีพและการเดินทาง ข้อความที่แสดงให้เห็นเสรีภาพในด้านการประกอบอาชีพ ซึ่งได้แก่การค้าและการเดินทางนั้น ปรากฏในถ้อยคำดังนี้ "เพื่อนจูงวัวไปค้า ชีมาไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้า ทองค้า"

๑ คำ ท่องคำวรรณ, ศิลาจารึกสุโขทัย หลักที่ ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๒.  
(พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๔), หน้า ๒ - ๒



สิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ ความตอนนี้อจารึกไว้ว่า "ในปากประคูนีกระดังอันหนึ่งแขวนไว้ที่ไฟฟ้าหน้าปากกลางบ้านกลางเมืองมีด้อมมีความเจ็บท้องของใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าดังขุนบรไปลันกระดังอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองไค้ยนี้เรียก เมื่อถามสวนความแก่นค้ายชื่อไฟในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม"

เป็นการให้สิทธิแก่ราษฎรที่จะร้องทุกข์หรือยื่นฎีกา เมื่อมีเหตุอันจำเป็นต้องขอรับความเป็นธรรม

การรับรองในกรรมสิทธิ ความตอนนี้อจารึกไว้ว่า "สร้างป่าหมาก ป่าพญาทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าท้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าดงก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่นัน"

แสดงถึงสิทธิของผู้นำการเพาะปลูกพืช วนธัญญาหารลงในที่ดินที่จับจองไว้ ผู้ที่ปลูกไว้ผู้นั้นก็มีสิทธิ เป็นเจ้าของ

จากหลักในเรื่องสิทธิคามธรรมศาสตร์นี้เอง ปัจจุบันได้กลายมาเป็นหลักที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศในโลกเสรี แสดงถึงการยอมรับถึงสิทธิของพลเมืองของตน และถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ

สิทธิคามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ ๕) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ประกาศสิทธิมนุษยชนไว้ในอารัมภบทว่า ประชาชนฝรั่งเศสขอประกาศเป็นทางการถึงการยึดมั่นในสิทธิมนุษยชน และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนตามที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาสิทธิ ก.ศ. ๑๗๘๙ ซึ่งได้มีการยืนยัน และเพิ่มเติมให้สมบูรณ์โดยบทนำของรัฐธรรมนูญฉบับ ก.ศ.

๑๙๕๖

อาศัยหลักดังกล่าวและหลักการแห่งการตัดสินโดยเสรีของประชาชน สาธารณรัฐยินยอมให้ดินแดนโพ้นทะเลแสดงความจำนงที่จะขอเข้าร่วมอยู่กับสาธารณรัฐ อันเป็นสถาบัน



ที่ทั้งชั้นนี้ หนึ่งตามอุดมคติอันร่วมกันแห่งเสรีภาพ เสมอภาคและภราดรภาพ และกำเนิดขึ้นมา โดยคำนึงถึงการวิวัฒนาการของประชาชาติไทยในดินแดนดังกล่าวด้วย

มาตรา ๑ การจัดตั้งประชาคมนั้นยึดหลักแห่งความเสมอภาค และความเสมอภาค สามีคี่ของประชาชนซึ่งประกอบกันเป็นประชาคม

มาตรา ๒ ประเทศฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐอันจะแบ่งแยกมิได้เป็นสาธารณรัฐของโลก เป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยและสังคมนิยม มุ่งปรองมอดให้มีความเสมอภาค ความกฎหมาย โดยมีคำนึงถึงความแตกต่างกันในแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา

สิทธิคามรวัชร มนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน

รัฐรวัชร มนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันได้ประกาศสิทธิมนุษยชนไว้ในหมวด ๑ ว่าด้วยสิทธิมูลฐานว่า

- มาตรา ๑ ๑. เกียรติภูมิของมนุษย์จะละเมิดมิได้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมดของรัฐที่จะต้อง เคารพและปกป้อง เกียรติของมนุษย์
- ๒. ชนชาวเยอรมันยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนที่จะละเมิดไม่ได้ และที่จะโอนไม่ได้ นั้น เป็นพื้นฐานของทุกประชาคมของสันติภาพและของความร่วมมือในโลก
- ๓. ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ พึงเคารพสิทธิมูลฐานทั้งหมดดังต่อไปนี้เสมือนหนึ่งเป็นกฎหมายที่เข้มบังคับได้

มาตรา ๒ ๑. บุคคลมีสิทธิที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองได้โดยเสรี ทั่วภาคที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือละเมิดระบอบรัฐธรรมนูญหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๒. บุคคลมีสิทธิในชีวิตและสิทธิในร่างกายของตนที่จะละเมิดมิได้ เสรีภาพของบุคคลจะถูกละเมิดมิได้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย

มาตรา ๕ ๑. บุคคลมีสิทธิที่จะแสดงออก และโฆษณาโดยเสรี ซึ่งความเห็นของตน โดยการพูด การเขียน และรูปภาพ และมีสิทธิโดยเสรีที่จะแสวงหาข่าวสารให้ตนเองจากแหล่งข่าวสารสาธารณะ เสรีภาพในการพิมพ์และเสรีภาพในการรายงานข่าว โดยวิทยุกระจายเสียง และโดยภาพยนตร์ ย่อมได้รับความคุ้มครองจะมีการตรวจข่าวไม่ได้

มาตรา ๕ ๑. ชนชาวเยอรมันมีสิทธิที่จะรวมกันเป็นสมาคมและสโมสร

๒. ห้ามมิให้ตั้งสมาคมที่มีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมายอาญา หรือที่มุ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบรัฐธรรมนูญ หรือหลักการแห่งความเข้าใจระหว่างประเทศ

๓. สิทธิของบุคคลที่จะรวมกันจัดตั้งสมาคมเพื่อพิทักษ์ และปรับปรุงสภาพการทำงาน และสภาพเศรษฐกิจ ย่อมได้รับการคุ้มครอง ข้อตกลงที่จำกัดหรือขัดขวางสิทธินี้ย่อมเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ มาตรการใด ๆ เพื่อให้มีข้อตกลงดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๑๐ ความลับของจดหมายและความลับของไปรษณีย์และโทรคมนาคม เป็นสิ่งที่จะละเมิดมิได้ การจำกัดจะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑๑ ชนชาวเยอรมันมีเสรีภาพที่จะมีภูมิลำเนาภายในอาณาเขตของสหพันธ์รัฐ

มาตรา ๑๒ การเกณฑ์แรงงานจะกระทำได้อีกแต่ในกรณีที่มีบุคคลถูกหิวคร่อนเสรีภาพโดยคำพิพากษาของศาล

มาตรา ๑๓ ๑. เคหสถานจะถูกละเมิดมิได้

๒. การค้นเคหสถานจะกระทำได้อีกแต่โดยคำสั่งของผู้พิพากษา หรือหากมีการล่าช้าในการค้นอาจจะมีอันตรายขึ้นได้ จะกระทำได้อีกแต่โดยองค์กรอื่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายและการค้นจะต้องกระทำในลักษณะที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

๓. นอกจากนี้การละเมิดมิได้อาจถูกเลิก หรือถูกจำกัดเฉพาะเพื่อหลีกเลี่ยงภัยพิบัติสาธารณะ หรือภัยที่เป็นอันตรายต่อชีวิตของบุคคล หรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อป้องกันภัยอันตรายอันมีมา เป็นฉุกเฉินต่อความมั่นคงสาธารณะ และความ

สงบเรียบร้อยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อบรรเทาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยเพื่อการปราบปราม  
โรคติดต่อ หรือคุ้มครองเยาวชนที่ตกอยู่ในอันตราย

มาตรา ๑๔ สิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิในการรับมรดก ย่อมได้รับความ  
คุ้มครองสภาพและขอบเขตของสิทธิให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑๕ บุคคลคนเดียวหรือหลายคน รวมกันมีสิทธิเสนอคำร้องเรียนเป็น  
ลายลักษณ์อักษร หรือเรื่องราวร้องทุกข์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และต่อสภาผู้แทน

### สิทธิคามรัฐธรรมนูญไทย

ในขณะนี้ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้ปกครองแผ่นดิน ดังนั้นข้อพิจารณา  
ดังต่อไปนี้จึงใช้ข้อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓<sup>๑</sup>  
ซึ่งถือกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งเป็นบันทึกฐานในการพิจารณา

สิทธิและเสรีภาพของชาชาวไทยกำหนดไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ  
ของชนชาวไทยดังนี้

มาตรา ๓๓ การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม  
บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการ  
ฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งบัญญัติให้กระทำได้ในระหว่าง  
เวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มิประสาศ  
สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

<sup>๑</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓," ราชกิจจานุเบกษา  
๕๑(๗) ตุลาคม ๒๕๑๓) : ๑.

มาตรา ๓๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัย และครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองก็ดี การตรวจคนเคหสถานก็ดี จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๓๙ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการไต่มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทำขวัญ ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสามให้คำนึงถึงการไต่มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน หรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน

การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อับรรณเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์

การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มิประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจจะกระทำมิได้

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพ เช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มิประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดคัดค้านในทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๔๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์  
หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกักหรือการเปิดเผยเจตนาโทรเลข โทรศัพท์ หรือสิ่งสื่อสาร  
อื่นใดที่บุคคลมีติดต่อกันรวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความ  
ในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม  
บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน  
หรือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ

บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ

มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการ  
เลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ  
แห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือ  
สวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพ  
เช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความ  
มั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของ  
ประชาชน หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง

มาตรา ๕๐ บุคคลคนเดียวหรือหลายคนรวมกันย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราว  
ร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๑ บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ และพนักงานส่วน  
ท้องถิ่นย่อมมีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนพลเมือง เว้นแต่ที่จำกัด  
ในกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ  
การเมือง สมรรถภาพหรือวินัย

มาตรา ๕๓ บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดการ รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ เป็น ๓ ระบบคือ

ระบบที่ ๑ ไม่ยอมให้สถานะนิติบัญญัติออกกฎหมายใด ๆ จำกัดสิทธิเสรีภาพ ได้เลย โดยกำหนดข้อจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง ระบบนี้ทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะ แข็งกระด้าง ไม่อ่อนตัว หากจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็ไม่อาจทำได้ นอกจากการ ปฏิวัติ รัฐประหาร ตัวอย่างในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ใช้ระบบนี้ในมาตรา ๓๐ "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยม ในทางศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความ เชื่อถือ ของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการ ชักขวางต่อความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน"

ระบบที่ ๒ รับรองไว้โดยยอมให้สถานะนิติบัญญัติออกกฎหมายจำกัดคัดถอน ใบบาง แต่ก็ไม่ยอมให้ออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจ แต่ได้จำกัดอำนาจสถานะนิติบัญญัติ ไว้ โดยจำกัดว่าต้องออกกฎหมายเฉพาะในเวลานั้น เวลานี้ เช่น เวลาฉุกเฉิน หรือ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น เพื่อสาธารณูปโภค เป็นต้น ซึ่งถ้า ไม่เข้าข้อจำกัดที่กฎหมายกำหนดก็จะออกกฎหมายจำกัดคัดถอนสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๓๗ ซึ่งมีบัญญัติว่า

การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการ ฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมีบัญญัติให้กระทำได้ในระหว่าง เวลา ที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มิใช่ประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ระบบที่ ๓ ยอมให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยไม่จำกัดซึ่งหมายถึง รัฐธรรมนูญ จะมีบทบัญญัติวางไว้เป็นหลักการว่า บุคคลมีสิทธิเสรีภาพอย่างไรบ้าง

แต่ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย กล่าวคือ สถานิติบัญญัติย่อมจะออกกฎหมายจำกัดสิทธิ และเสรีภาพใดก็ตามที่เห็นสมควร ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๓๕ วรรคแรกกว่า "สิทธิ ของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองชอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

ซึ่งก็หมายถึงว่า รัฐสภาประสงค์จะจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอย่างไร ก็อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิใดก็ตามที่เห็นสมควร<sup>๑</sup>

แม้ว่าประเทศไทยจะประกาศยอมรับรองสิทธิของประชาชนโดยกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่ความมั่นคงของประเทศ การรักษาความปลอดภัย ตลอดจน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมทั้งการระวังป้องกันภัยอันตรายที่จะ คุกคามต่อพระมหากษัตริย์ และศาสนา เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด และการ ดำเนินการ ดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นการใช้กำลังทหาร เข้าทำการระงับปราบปรามหรือ ป้องกัน ในการดำเนินการ ดังกล่าวย่อมจะต้องขัดแย้งกับสิทธิของบุคคลอย่างไม่มีทาง หลีกเลี้ยงได้ รัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลกำหนด ไว้ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายทหาร เข้าทำการระงับปราบปรามภัยอันตรายที่มาคุกคามได้ โดยอิสระ การใช้กฎอัยการศึกจึงเป็นเรื่องมีสำคัญของฝ่ายทหารที่จะใช้ดำเนินการ ดังกล่าว และเมื่อประกาศใช้เมื่อใดก็ย่อมต้องเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนอยู่ตลอดไป

---

<sup>๑</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (พจนานุกรม : นำเขียนการพิมพ์, ๒๔๙๒), หน้า ๘๐ - ๘๑.



ความสัมพันธ์ของการประกาศกฎอัยการศึกในด้านการเมือง

๑. สถาบันทางการเมืองของไทยในระบบประชาธิปไตย

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติว่า ประเทศไทยมีการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจ บริหารทางคณะรัฐมนตรี อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา และอำนาจตุลาการทางศาล อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ดังนั้นสถาบันทางการเมืองของไทยจึงประกอบด้วย

ก. สถาบันพระมหากษัตริย์

สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นสถาบันหนึ่งของสถาบันทางการเมือง เพราะเป็นสถาบันที่มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และผลประโยชน์ของประชาชนทั่วประเทศ ดังที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล เป็นการแสดงว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีส่วนร่วมในการปกครอง ประเทศร่วมกับสถาบันทางการเมืองทั้งสามดังกล่าวแล้ว นอกจากพระองค์จะทรงเป็นประมุข ของประเทศแล้ว พระองค์ย่อมจะเป็นประมุขของสถาบันการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการ ทางการเมืองอื่น ๆ ด้วย

จากบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับว่า "พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้" แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองเคารพและเทิดทูนอย่างสูง ทั้งนี้เนื่องมาจากชนบ ธิกรรรมนิยมประเทศไทยแต่โบราณกาล ให้ความเคารพจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ และฝังแน่นสืบเนื่องมาจนทุกวันนี้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เสียใหม่ มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่พระบารมีของพระมหากษัตริย์หาได้ลดน้อยลงไปไม่ อาจกล่าวได้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักในระบอบ การเมือง การปกครองของไทยเป็นสถาบันที่เป็นศูนย์และพลังที่รวมเอกภาพของสังคมไทย

และเป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงที่สุด ๑ นิคกับสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามวิถีทางของขบวนการเมือง และวิฤตการณ์ของประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งตลอดไป เสถียรขึ้นกรองราชย์โดยการสืบราชสันตติวงศ์ เป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ

### ข. สถาบันบริหาร

สถาบันบริหาร หรือที่เรียกกันว่า รัฐบาล เป็นสถาบันทางการเมือง ที่มีความหมายและหน้าที่ทางการเมือง การปกครองที่สำคัญที่สุด เพราะสถาบันบริหาร เป็นสถาบันที่อยู่ในฐานะผู้นำ องค์กรลงมาจากสถาบันพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่บริหาร ดำเนินกิจกรรม วางนโยบายทางการเมือง การปกครองประเทศ และรับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

สถาบันบริหารของไทย ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้า และมีรัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วยว่าการ ฯลฯ ตามแต่รัฐธรรมนูญ จะกำหนด สถาบันบริหารของไทยมีลักษณะไม่สู้จะมั่นคง ดังเช่นสถาบันบริหารของอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เพราะสถาบันบริหารของไทยขาดพื้นฐานที่จะให้การสนับสนุน ประกอบ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมักจะไม่เป็นไปตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย พื้นฐานสำคัญ ที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และสามารถดำเนินกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ใ้แก่ ประชาชนกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ สมาคมต่าง ๆ และพรรคการเมือง การเข้ามา เป็นรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องเริ่มต้นจากชั้นพื้นฐานเสียก่อน กล่าวคือ ต้องมีประชาชนกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้การสนับสนุนในพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่ง จึงจะเข้ามามีเสียงข้างมากในสภา และจัดตั้งรัฐบาลขึ้นได้ แต่การจัดตั้งรัฐบาลไทย มักจะใช้วิธีรวบรัดโดยการปฏิบัติอำนาจหน้าที่ให้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็น

---

๑ พงศ์เพ็ญ ศุภนาคภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย  
(พจนานุกรม : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๒), หน้า ๑๐.

เครื่องถ้วยเคลือบแห่งอาณาจักรของรัฐบาลต้องถูกรื้อถอนไป ทั้งประชาชนก็เคยชินกับการถูกปกครอง ไม่สนใจและไม่มีความหวาดกลัวทางการเมือง การปกครองก็เป็นไปอย่างสงบ แต่รัฐบาลก็มีเสถียรภาพและสามารถบริหารประเทศได้เป็นอย่างดีเหมือนกัน ในส่วนที่เป็นรัฐบาลตามแผนการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แท้ที่จริงเป็นมาแล้ว หากเกิดวิกฤตการณ์หรือมีปัญหาที่ยากทางการเมือง โดยหลักแล้ว รัฐบาลควรจะต้องใช้วิธีการอย่างอื่น ทั้งทางทฤษฎีและทางเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้าแก้ไขเหตุการณ์นั้น ๆ ให้ลุล่วงไป แต่ในการปฏิบัติมักจะใช้วิธีขยุบสภา จึงแสดงให้เห็นว่าเป็นการมุ่งสร้างฝ่ายบริหารให้แข็งแกร่งในทางที่ผิด คือมุ่งแต่หากำลังสนับสนุนในสภานอกสภานั้น เกือบจะไม่เหลือแล้ว อาทิ ไม่มีการวางแผนพัฒนาทางการเมืองและรวมกันเป็นพลังทางการเมืองขึ้นมาเลย<sup>๑</sup> เมื่อลักษณะเป็นอย่างนี้ ถ้าได้นายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็งมีความสามารถ ก็อาจบริหารประเทศไปได้ด้วยดี แต่ถ้าเป็นนายกรัฐมนตรีที่อ่อนแอขาดประสิทธิภาพ ผลที่ตามมาก็คือการปฏิวัติรัฐประหารจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ของคนลูกคนหลานคลอลกมา

### ค. สถาบันนิติบัญญัติ

สถาบันนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นสถาบันที่เป็นเครื่องหมายแห่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่ว่าประชาชนเป็นผู้บริหารประเทศ หน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติที่สำคัญได้แก่ การควบคุมดูแลและติดตามการปฏิบัติงาน การดำเนินนโยบายของรัฐบาล การอนุมัติงบประมาณ การอนุมัติกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้ปกครองประเทศ และบังคับใช้ต่อประชาชนทั่วประเทศ การตั้งกระทู้ซักถามปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

และนโยบายของคณะรัฐมนตรี การ เปิดอภิปรายให้รัฐบาลแถลงนโยบายในการปฏิบัติ  
หน้า การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในเมื่อเห็นว่าการ ปฏิบัติงานของรัฐบาลไม่เหมาะสม  
เป็นต้น

สถาบันนิติบัญญัติของไทยเท่าที่ผ่านมา ปรากฏว่าขาดเสถียรภาพในการ ปฏิบัติ  
หน้าที่ เนื่องจากมีการยุบสภาหลายครั้ง การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง ทั้ง  
เกือบทุกสมัย สถาบันบริหารมีอิทธิพลและมีอำนาจเหนือสถาบันนิติบัญญัติ ทั้งสมาชิกใน  
สถาบันนิติบัญญัติเองบางครั้งก็อ่อนแอขาดประสิทธิภาพ และขาดประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติ  
งาน จึงนับเป็นจุดอ่อนที่ต้องแก้ไขปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ง. สถาบันตุลาการ

สถาบันตุลาการ เป็นสถาบันที่มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณา  
พิพากษาบรรดาคดีต่าง ๆ ทั้งราชอาณาจักร สถาบันตุลาการ ประกอบด้วยคณะผู้พิพากษา  
ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ พิจารณาพิพากษาคดีอย่างเป็นอิสระ โดยปราศจากการแทรก  
แซงของอิทธิพลใด ๆ ทั้งสิ้น การจัดองค์การศาลเป็นเรื่องของฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะ  
มีคณะกรรมการตุลาการ เป็นผู้ควบคุมการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนการแต่งตั้ง  
โยกย้าย และถอดถอนผู้พิพากษา

ระบบโครงสร้างของการ จัดปฏิบัติงานของสถาบันตุลาการนี้ ได้จัดแบ่งออกเป็น  
ชั้น ๆ คือ ศาลชั้นต้น ประกอบด้วยศาลแขวง ศาลจังหวัด ศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาล  
คดีเด็กและเยาวชน ศาลชั้นสูงในลำดับต่อไป ได้แก่ ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นสูงสุด ได้แก่  
ศาลฎีกา ในอดีตพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้วินิจฉัยและตัดสินคดีตลอดมา ครั้นเมื่อ เปลี่ยน  
แปลงการปกครองแล้ว จึงได้ใช้ตุลาการทำหน้าที่นี้ ในสังคมจึงถือว่า สถาบันตุลาการ  
เป็นผู้แทนขององค์พระมหากษัตริย์ เมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันบริหาร และสถาบันนิติบัญญัติ  
แล้ว จะเห็นได้ว่า สถาบันศาลเป็นที่เคารพนับถือของประชาชนอย่างแท้จริง และนับเป็น  
สถาบันที่ทรงเกียรติมากที่สุด จึงเป็นสถาบันที่มีความอิสระและมั่นคงตลอดมา

### จ. พรรคการเมือง

พรรคการเมือง คือกลุ่มบุคคลที่มารวมกัน โดยมีจุดประสงค์ และนโยบายอย่างเดียวกันเพื่อหวังประโยชน์ทางการเมือง การเลือกตั้ง โดยมีอุดมการณ์ที่จะให้นโยบายของพรรคเป็นนโยบายของรัฐบาล และถ้ามีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลได้ ก็จะทำนายนโยบายของพรรคมาบริหารประเทศ พรรคการเมืองนี้ใช้สถาบันของรัฐ เช่น ที่กล่าวมาแล้ว แต่เป็นการรวมตัวของประชาชน เพื่อเข้ามาบีบบังคับทางการเมือง พรรคการเมืองนี้ถือว่าเป็นตัวกลางที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่าง สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และประชาชน เพื่อนำความรู้สึกนึกคิดของประชาชนถ่ายทอดเข้ามาเป็นนโยบายของรัฐบาล พรรคการเมืองนี้จึงถือว่าเป็นรากฐานสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

พรรคการเมืองของไทย เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ พรรคการเมืองพรรคแรกของไทย ก็คือคณะราษฎรนั่นเอง ต่อมาได้มีบุคคลริเริ่มจัดพรรคการเมืองขึ้นอีก คือพรรคชาติ<sup>๑</sup> แต่ในที่สุดก็ต้องเลิกกันไป การตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรีตามกฎหมายได้เริ่มขึ้นเมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕ แต่โดยทั่วไปแล้วพรรคการเมืองของไทย มีลักษณะมิใช่พรรคการเมืองที่แท้จริง โดยมักเป็นการรวมกลุ่มของนักการเมืองที่คลุกคลีอยู่ในวงการเมืองอยู่แล้วเพียงจำนวนน้อย และมีกระทำการอเนกการเลือกตั้งเพียงไม่นานนัก ทั้งพรรคการเมืองส่วนใหญ่มักจะเป็นพรรคขนาดเล็กไม่มีสาขาพรรคจะกระจายไปได้ทั่วทุกจังหวัด ความมั่นคงไม่มีเลิกได้ง่าย ประกอบกับเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยการยึดอำนาจ พรรคการเมืองก็ต้องเลิกกันไปชั่วคราว เมื่อมีการตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ พรรคการเมืองใหม่ ๆ ก็จะเกิดขึ้นอีก

<sup>๑</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, "การปฏิวัติ," สังคมนิยม, (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๖๔.

ประชาชนไม่มีโอกาสได้ศึกษาผลงาน หรือนโยบายของพรรคได้เพียงพอ ประกอบกับความสนใจของประชาชนในด้านการเมืองมีน้อย ระบบพรรคการเมืองจึงไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ทั้งเท่าที่ปรากฏมาพรรคการเมืองที่มีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลก็ไม่อาจดำเนินการบริหารประเทศได้ตามนโยบายที่วางไว้ได้ เนื่องจากสมาชิกในพรรคขาดประสิทธิภาพ ขาดอุดมการณ์ มีการขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกในพรรค ขาดวินัย จึงทำให้ความศรัทธาของประชาชนยิ่งลดน้อยลง

๓. กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล และสมาคม

กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล และสมาคม เป็นกลุ่มของบุคคลที่มารวมกัน โดยมีนโยบายและวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน เนื่องจากมีผลประโยชน์และอาชีพที่คล้ายคลึงกัน แต่กลุ่มและสมาคมดังกล่าวมิได้มีเจตจำนงที่จะเข้ามาดำเนินการทางการเมืองหรือเข้ามาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลโดยตรง แต่ได้ใช้การรวมกลุ่ม หรือจัดตั้งเป็นสมาคม เพื่อเป็นพลังต่อรองในการดำเนินกิจการและหวังผลประโยชน์ของตนเอง เป็นสำคัญ ในต่างประเทศกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล และสมาคม มีบทบาทและอิทธิพลต่อรัฐบาลเป็นอันมาก เนื่องจากรวมตัวกันเป็นกลุ่มใหญ่ สมาชิกในกลุ่ม มีความรู้ มีประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ กลุ่มดังกล่าวนี้นับเป็นรากฐานสำคัญในด้านการสนับสนุนพรรคการเมือง ช่วยให้พรรคการเมืองดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังอาจเข้าร่วมกับพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่ และมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล และสมาคมของไทย นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ยังมีจำนวนน้อยมากและมีขนาดเล็ก การดำเนินงานของกลุ่มอยู่ในวงจำกัด ไม่ค่อยมีบทบาทในทางการเมืองมากนัก หากจะมีก็มักจะกระทำเพื่อหวังผลประโยชน์ของตัวเอง และส่วนใหญ่มักจะมุ่งสนับสนุนคณะรัฐบาล เนื่องจากคณะรัฐบาลมีอิทธิพลที่สามารถบรรเทาผลประโยชน์ให้กับกลุ่ม และสมาคมได้

### ๓. ประชาชาติ

การปกครองของไทย นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ประชาชาติหรืออหิมิตาชน ไม่มีบทบาทหรือเข้ามามีอิทธิพลในทางการเมืองแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากความเคยชินจากการถูกปกครองในอดีต จึงทำให้ประชาชนไม่ค่อยสนใจในทางการเมือง ทั้งการศึกษาในกานการ เมืองอยู่ในระดับต่ำ จึงนับว่าเป็นจุดอ่อนอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองระบอบนี้ประชาชนต้องให้การสนับสนุนในกานการ เมือง มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ในการกำหนดนโยบาย และเลือกผู้บริหารประเทศ ทำให้การปกครองเป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน ในระยะต่อมาความรู้เกี่ยวกับการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตย เริ่มจะมีมากขึ้น ประชาชนสนใจการเมืองมากขึ้น แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังมีใ้ค่นำบทบาทเกี่ยวกับประชาชาติมาใช้ อย่างไรก็ดีลักษณะของประชาชาติก็ยังคงปรากฏในรูปแฝงกับกิจกรรมต่าง ๆ เช่นการออกเสียงเลือกตั้ง การแสดงออกในการร่วมกิจกรรมกับกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ จนกระทั่งเมื่อเกิดกรณีพิพาทในกรณีอินโดจีน ฝรั่งเศส ได้มีการรวมตัวเดินขบวนเรียกร้องดินแดนคืน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๓ ซึ่งนับว่าเป็นการใช้ประชาชาติของประชาชนเป็นครั้งแรกทั่วประเทศ ใน พ.ศ. ๒๕๐๐ ประชาชนกลุ่มหนึ่งได้เดินขบวนคัดค้านผลการเลือกตั้ง ซึ่งในขณะนั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องถูกล้มล้างไปในที่สุด ตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัดอีกประการหนึ่งก็คือ การเนีกกำลังเดินขบวนเรียกร้องรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ เป็นเหตุให้เกิดวิกฤตการณ์ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ และรัฐบาลก็ต้องถูกล้มล้างไปเช่นเดียวกัน

สุจิต บุญขงการ, "แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง,"

การเมืองและการปกครอง, (พจนกร : โรงพิมพ์วัฒนาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๓), หน้า ๑๔๖.

สรุปได้ว่าบทบาทในเรื่องประชาธิปไตยของไทยนั้นมิได้เกิดขึ้นตามวิถีทางแห่งรูปแบบของการเมืองแต่อย่างใด แต่เกิดขึ้นเนื่องจากมีเหตุผลผลักดันหรือวิกฤตการณ์มากกว่า และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็คืออิมิติมหาชน ฉะนั้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐบาลควรจะทราบว่าประชาธิปไตยในขณะนั้นเป็นอย่างไร ปกติต้องใช้วิธีสำรวจประชาธิปไตย ถ้าไม่มีการสำรวจตรวจสอบประชาธิปไตย ประชาคมก็ย่อมแสดงออกมาเอง การละเลยในการทดสอบประชาธิปไตยปล่อยให้ประชาธิปไตยแสดงออกมาเองยังผลให้เสียหายมากกว่าผลดี แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นกับวาระระบบการเมืองของประเทศนั้น มีมาตรการและวิธีการที่จะให้ประชาธิปไตยแสดงออกโดยสันติวิธีมากน้อยประการใด ถ้าไม่พอเพียงประชาธิปไตยอาจแสดงออกโดยวิธีที่ไม่น่าพึงปรารถนา เช่นการเดินขบวนและการเจลาจล ๑ ดังกล่าวแล้ว

## ๒. ความสัมพันธ์ระหว่างกฎอัยการศึกกับสถาบันทางการเมือง

### ก. สถาบันพระมหากษัตริย์

ฐานะของพระมหากษัตริย์ในค่านการเมืองนั้นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับว่า "องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้" และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศ ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทย โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล

อย่างไรก็ดี แม้พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้นย่อมถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะที่เหนือการเมือง ซึ่งหมายความว่า

๑ สู่จินท์ ทั้งสุบุตร, "พลังการเมือง," การเมืองและการปกครอง, (ท. ๑๓๑ : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๓), หน้า ๒๕๗.



พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงผิดกับพรการ เมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะ และพระองค์ จะทรงเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การเมืองเฉพาะในกรณีที่เป็นจริง ๆ และในกรณีเช่นนี้พระองค์ ก็หาทรงต้องรับผิดชอบในฐานะส่วนพระองค์ หรือในฐานะองค์พระประมุขของประเทศไม่ ซึ่ง เรื่องนี้เป็นไปตามหลักที่ว่า The King can do no wrong ซึ่งปรากฏชัดในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับว่า "องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้" ดังนั้นผู้ใดจะกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้เลย ภัยเหตุนี้ในการดำเนินการทุกอย่างเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ที่พระมหากษัตริย์จะต้องมีพระบรมราชโองการหรือทรงลงพระปรมาภิไธย จึงต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการทุกครั้ง และผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้นก็ย่อมเป็นผู้ต้องรับผิดชอบโดยลำพัง

ตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๓ มาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขใหม่ โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๓ พุทธศักราช ๒๔๕๕ "เมื่อเวลาที่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อย ปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอก หรือภายในราชอาณาจักรแล้วจะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึก ทุกมาตรา ....."

ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับกฏอัยการศึก ก็คือ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้กฏอัยการศึก และพระราชอำนาจส่วนนี้เป็นการใช้พระราชอำนาจในทางฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้นจึงต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการอีกชั้นหนึ่ง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ก็คือนายกรัฐมนตรี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ไม่มีนายกรัฐมนตรี หัวหน้าคณะปฏิวัติ ก็ต้องเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแทน

ส่วนอำนาจในการประกาศเลิกใช้กฏอัยการศึกนั้นเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ดังมาตรา ๕ แห่งกฏอัยการศึกบัญญัติว่า "การที่จะเลิกใช้

กฎอัยการศึกแห่งใดนั้นจะเป็นไปโดยอัตโนมัติประกาศพระราชโองการเสมอ" และโดยนัยเดียวกันกับการประกาศใช้กฎอัยการศึก กล่าวคือ ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เช่นเดียวกัน ซึ่งผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้นก็ใ้แก่นายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าคณะปฏิวัติในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการปฏิวัติ

ข. สถาบันบริหาร

ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ ลง ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕

กำหนดไว้ดังนี้

ดังต่อไปนี้

ข้อ ๒ ให้มีกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง

- ๑. สำนักนายกรัฐมนตรี
- ๒. กระทรวงกลาโหม
- ๓. กระทรวงการต่างประเทศ

ฯลฯ

จึงแยกพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการประกาศใช้กฎอัยการศึกกับสถาบันบริหารออกได้เป็น ๒ ประการคือ

- ๑. เจาหน้าที่ฝ่ายทหาร
- ๒. เจาหน้าที่ฝ่ายพลเรือน

๑. เจาหน้าที่ฝ่ายทหาร

เมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจาหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจ

๓ ประการคือ

ก. มีอำนาจเหนือเจาหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยุทธการระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจาหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจาหน้าที่ฝ่ายทหาร (มาตรา ๖ แห่งกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๐๓)

ข. มีอำนาจที่จะปฏิบัติต่อราษฎรในเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจ  
ทหาร เพื่อประโยชน์ทางกานยุทการ และเพื่อความได้เปรียบในการยุทธ คือเจ้าหน้าที่  
ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะตรวจคน เกณฑ์ ท้าม ยึด เขาอาศัย ทำลาย หรือเปลี่ยนแปลง  
สถานที่ ซับไล่ และกักตัวบุคคล (มาตรา ๘, ๘, ๑๐, ๑๑, ๑๒, ๑๓, ๑๔, ๑๕ และ  
๑๕ ทวิ แห่งกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๙)

ค. อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในคานอรรถคดี

๒. เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน

เมื่อไ้ประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน คงมีอำนาจ  
ตามที่กฎหมายบัญญัติขึ้นมิได้มีอำนาจพิเศษเพิ่มขึ้นแต่ประการใด แต่กลับมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ  
เพิ่มเติม คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำ เรียบกรองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร  
ตามความจำเป็นในการยุทธ ทั้งนี้เพราะเมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่าย  
ทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของ  
ประชาชน

ค. สถาบันนิติบัญญัติ

ได้กล่าวแล้วว่าสถาบันนิติบัญญัติเป็นสถาบันที่นับว่าเป็นรากฐานสำคัญ  
แห่งระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่มีสมาชิกจำนวนหนึ่งได้รับการ เลือกตั้ง  
มาจากประชาชนทั่วประเทศจึงเท่ากับเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ เป็นเครื่อง  
ยืนยันหลักการ ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ว่า การปกครองประเทศต้องถือมติ  
ประชาชนเป็นใหญ่ แต่เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในการประกาศใช้กฎอัยการศึก  
กับสถาบันนิติบัญญัติแล้วจะเห็นว่า สถาบันนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ในการอนุมัติกฎหมายทุกฉบับ  
ที่ใช้ในการปกครองประเทศหรืออาจกล่าวไ้กว่า เป็นสถาบันที่มีหน้าที่ออกกฎหมายของ  
ประเทศ หากได้มีอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึกในระยะเริ่มแรกแต่อย่างใดไม่  
ทั้งนี้เนื่องจากว่าในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้บัญญัติอำนาจใน



การประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้เป็นของสถาบันนิติบัญญัติแต่อย่างใด ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๓ วรรคแรกว่า ให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก และในมาตรา ๑๕๓ วรรค ๒ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ทหาร มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งใดในกรณีที่เป็นกรณีฉุกเฉิน และมีความจำเป็นจะต้องประกาศใช้กฎอัยการศึก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้นเป็นอำนาจของสถาบันบริหาร กล่าวคือ กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายสำคัญที่รัฐบาลมอบอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติ และดำเนินการเพื่อป้องกันพระมหากษัตริย์ ชาติ ศาสนา เป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ได้ใช้สำหรับรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยแห่งประเทศชาติ และช่วยให้การปราบปรามราชศัตรู เป็นผลสำเร็จโดยรวดเร็วความหน้าที่ของทหาร ที่มีต่อประเทศ เพราะถ้าหากฝ่ายทหาร จะใช้อำนาจรุนแรงในทางยุทธการ แต่เพียงด้านเดียวโดยมิได้มีกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก เป็นเครื่องมือควบคุมกันไปแล้ว ฝ่ายทหารย่อมประสบอุปสรรคและข้อขัดข้องในการปฏิบัติการตามหน้าที่ อันจะทำให้ทหาร ขาดประสิทธิภาพในการทำสงคราม ทำการรบ และทำการป้องกันปราบปรามนั้นได้ดังจะเห็นได้จากพระราชปรารภในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ ว่า "กฎอัยการศึกซึ่งได้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๐ ร.ศ. ๑๒๖) นั้น อำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายทหารที่จะกระทำการใด ๆ ยังหาได้ตรงกับระเบียบพิไชยสงคราม อันจะได้รักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอก หรือเกิดขึ้นภายในได้โดยสะดวกไม่...."

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสถาบันนิติบัญญัติหาไม่อำนาจที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกได้เองไม่ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ มาตรา ๑๕๓ วรรค ๓ บัญญัติว่า "กฎอัยการศึกตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง จะมีผลใช้บังคับเกินสามสิบวันได้อีกเป็นระยะเวลาเท่าใดต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา"

หมายความว่า การที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกแต่ละคราวนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ไม่เกินสามสิบวัน ถ้าหากจะใช้บังคับเกินกว่านั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน สถาบันนิติบัญญัติจึงมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ แต่ต้องมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกมาแล้ว ๓๐ วัน และประสงค์จะให้ใช้กฎอัยการศึกต่อไปอีก

### ง. สถาบันตุลาการ

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎอัยการศึกกับสถาบันตุลาการ คงเป็นไปตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๙ แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๐๓ ดังนี้

ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลพลเรือน คงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึก และมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก มีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึก ความที่ระบุไว้ในมัญญ์ที่ท้ายพระราชบัญญัติทุกข้อหรือแค่บางข้อ และหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่งได้ ทั้งมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกประกาศดังกล่าวนั้นด้วย

ประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามความในวรรคแรก ให้มีผลบังคับเฉพาะคดีที่การกระทำผิดเกิดขึ้นตั้งแต่วัน เวลา ที่ระบุไว้ในประกาศ วัน เวลา ที่ระบุนั้นจะเป็นวัน เวลา ที่ออกประกาศนั้นหรือภายหลังก็ได้ ประกาศเช่นว่านี้ให้โฆษณาในราชกิจจานุเบกษาด้วย

นอกจากกรณีดังกล่าวแล้วถ้าคดีอาญาใดที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก มีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหาร ก็ได้

เมื่อพิจารณาตามความในมาตรา ๗ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลทหาร หรือศาลพลเรือน ซึ่งมีอยู่แล้วในเวลาปกติ คงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามอำนาจอย่างปกติ แต่ศาลทหารที่มีอยู่แล้วในเวลาปกติจะกลายเป็นศาลทหารในเวลาไม่ปกติทันที ตั้งแต่วัน เวลา ที่ออกประกาศใช้กฎอัยการศึก และก่อนนصرแก้ไข มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๑๑ บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๕๑๔ ถ้าได้กระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับคดีบางประเภทตามนัยพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๑ ตั้งแต่วัน เวลา ที่ออกภายหลังวันที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก แล้วยอมไม่มีสิทธิที่จะแต่งตั้งและห้ามอุทธรณ์ฎีกา ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ ลง ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้แก้ไขใหม่โดยให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๕ เดิม และแก้ไขใหม่เป็นมาตรา ๕๕ วรรค๒ ศาลทหารในเวลาปกติและศาลทหารในเวลาไม่ปกติ ให้จำเลยแต่งตั้งได้ ยกเว้นเฉพาะศาลอาญาศึก หรือศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีแทนศาลอาญาศึกเท่านั้นที่ห้ามแต่งตั้ง แต่การอุทธรณ์ฎีกานั้นถ้าเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทหารในเวลาปกติ โจทก์หรือจำเลยอุทธรณ์หรือฎีกาได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันอ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำเลยฟัง ส่วนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทหารในเวลาไม่ปกติ และศาลอาญาศึกหรือศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีแทนศาลอาญาศึก ห้ามอุทธรณ์หรือฎีกา สำหรับบุคคลที่มีโคอยู่ในอำนาจศาลทหาร หรือประชาชนพลเมืองทั่วไป ถ้าหากกระทำความผิดในทางอาชญา ระหว่างนี้ก็จะถูกดำเนินคดีในศาลพลเรือนตามปกติ เว้นแต่ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้ประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาชญาบางประเภท ตามที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกนั้นทุกข้อ หรือแต่บางข้อ และหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่งแล้ว บุคคลที่มีโคอยู่ในอำนาจศาลทหาร หรือประชาชนพลเมืองดังกล่าวข้างต้น ถ้าหากได้กระทำความผิดอาญาในคดีประเภทที่มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ดังกล่าวแล้ว บุคคลนั้นก็ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของศาลทหารนั้นทันที โดยศาลพลเรือน

ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคืออาชญาดังกล่าวนี้ได้อีกต่อไป

ความสัมพันธ์อีกประการหนึ่งคือการแต่งตั้งบุคลากรจากผู้พิพากษาศาลพลเรือน  
ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๓๗ บัญญัติไว้ว่า "ผู้มีอำนาจ  
แต่งตั้งบุคลากรตามความในมาตรา ๓๐ มีอำนาจแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลพลเรือนเป็นบุคลากร  
ได้ และแต่งตั้งพนักงานอัยการ ศาล พลเรือน หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมเป็นอัยการ  
ทหารและศาลทหารได้"

ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าในขณะที่มีการรบหรือสงคราม หรือประกาศใช้กฎ  
อัยการศึก คดีที่ต้องขึ้นสู่ศาลทหาร ในเวลาไม่ปกติมีมากขึ้น จำนวนบุคลากรและบุคลากร  
พระธรรมนูญมีจำนวนไม่พอเพียง ด้วยเหตุนี้ธรรมนูญศาลทหาร จึงได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจ  
แต่งตั้งบุคลากร แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลพลเรือน เป็นบุคลากรศาลทหาร และแต่งตั้งผู้พิพากษา  
ศาลพลเรือน เป็นบุคลากรศาลทหาร และแต่งตั้งพนักงานอัยการ หรือศาลทหาร  
โดยให้ใช้สถานที่ของศาลพลเรือนนั้นเองแปรสภาพจากศาลพลเรือนมาทำหน้าที่เป็นศาล  
ทหาร เพื่อให้ศาลทหารในเวลาไม่ปกติที่แต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลพลเรือน พิจารณา  
พิพากษาคดีบุคคลพลเรือนที่ขึ้นศาลทหาร

จ. พรคการ เมือง

ความสัมพันธ์ของการประกาศใช้กฎอัยการศึกกับพรคการ เมืองของไทย  
มีความสัมพันธ์กันในลักษณะเกือบจะตรงกันข้าม เพราะระบบพรคการ เมืองของไทยนั้น  
ความมั่นคงหรือความเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครองประเทศ หากได้ความยั่งยืน  
ดังเช่นพรคการ เมืองในประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกาไม่ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทย  
มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง และส่วนใหญ่แล้วเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยวิธีปฏิวัติ  
หรือรัฐประหาร และแต่ละครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่โดยวิธีปฏิวัติหรือรัฐประหาร  
ก็จะมี การประกาศใช้กฎอัยการศึกควบคู่กันไป โดยเหตุผลที่ว่าภาวะบ้านเมืองอยู่ในความ  
ไม่สงบ หรืออาจมีกำลังหรือประกาศของคณะปฏิวัติ ห้ามการชุมนุมทางการเมืองหรือยกเลิก

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร "ราชกิจจานุเบกษา ๗๒(๑๘ พ.ศ.๒๔๘๘):๑๕๑๕.

พรรคการเมือง ดังเช่นเมื่อครั้งมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะผู้บริหารประเทศได้ออกคำสั่งห้ามไม่ให้การชุมนุมทางการเมือง<sup>๑</sup> ดังนั้น การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่มีพรรคการเมือง เป็นการเลือกเฉพาะตัวผู้สมัคร เข้าไปบริหารประเทศเท่านั้น

ประเทศไทยเริ่มมีการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๘<sup>๒</sup> แต่ต่อมาพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๘ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑<sup>๓</sup> ต่อมาให้มีการอนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้อีก โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑<sup>๔</sup> และต่อมาก็ถูกยกเลิกไปอีกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔<sup>๕</sup> ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติ

<sup>๑</sup>ปลาทอง, พรรคการเมืองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๐๘), หน้า ๑๘๘ - ๑๘๙.

<sup>๒</sup>"พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๘", ราชกิจจานุเบกษา ๗๒ (๒๘ กันยายน ๒๕๕๘) : ๑๒.

<sup>๓</sup>"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๘", ราชกิจจานุเบกษา ๗ (๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๑) : ๒๕.

<sup>๔</sup>"พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑", ราชกิจจานุเบกษา ๘๔ (๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๑) : ๑๕.

<sup>๕</sup>ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕", ราชกิจจานุเบกษา ๘๘ (๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๔) : ๑๘.



ให้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗<sup>๑</sup> และ  
ก็เช่นเดียวกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ออกยกเลิกโดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน  
เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘<sup>๒</sup>

นอกจากการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองโดยตรงของคณะปฏิวัติ  
และคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าวแล้ว คณะปฏิวัติและคณะปฏิรูปการปกครอง  
แผ่นดินยังได้มีประกาศ หรือคำสั่งห้ามการชุมนุมทางการเมืองอีกด้วย ดังเช่นในการ  
ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ หัวหน้าคณะปฏิวัติ  
ได้ออกประกาศห้ามมิให้มีการมั่วสุมประชุมกันในทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ มีจำนวนตั้งแต่  
๕ คนขึ้นไป<sup>๓</sup> และนอกจากนั้นยังมีคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔  
ลงวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๘<sup>๔</sup> สั่งห้ามมิให้มีการมั่วสุมประชุมกันในทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ  
มีจำนวนตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป โดยอาศัยอำนาจการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร  
เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๘

จึงสรุปได้ว่า ทุกครั้งที่มีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร หรือเมื่อมีการประกาศใช้  
กฎอัยการศึกก็ตาม มีผลกระทบถึงพรรคการเมืองอย่างมาก การดำเนินการต่าง ๆ

---

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗", ราชกิจจานุเบกษา  
๕๑ (๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๗) : ๑๘.

<sup>๒</sup> "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๖", ราชกิจจานุเบกษา  
๕๓ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๘) : ๑๘.

<sup>๓</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๓", ราชกิจจานุเบกษา ๕๕ (๒๒ ตุลาคม  
๒๕๐๑) : ๖.

<sup>๔</sup> "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔", ราชกิจจานุเบกษา  
๕๓ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๘) : ๑๘.

ตามวิธีทางการ เมืองของพรรคการเมือง ต้องถูกระงับโดยเด็ดขาด มีผลทำให้พรรคการเมืองต้องสลายตัวไป ทั้งโดยตรงและโดยปริยาย ความสำคัญของพรรคการเมืองจึงลดลงและเกือบจะหมดความสำคัญต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชน

ฉ. กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลและสมาคม

ไ้กล่าวแล้วว่ากลุ่มผลประโยชน์ของไทยยังมีจำนวนน้อย และมีใ้หมายในทางการเมืองมากนัก แต่มุ่งในผลประโยชน์กันอื่น ๆ มากกว่า ในทางตรงกันข้าม ถ้ากลุ่มหรือสมาคมใดสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างออกหน้าออกตา อาจจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ไม่สมควร ตัวอย่าง เช่น เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ นายกสมาคมโรงเรียนราษฎรออกหนังสือเวียนแจ้งไปยังสมาชิก ใ้ช่วยกันสนับสนุนพรรคสหประชาไทย การกระทำดังกล่าวถูกโจมตีว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง และเป็นการใ้สมาคมในทางที่ไม่ควร ๑ ภัยเหตุนี้ เมื่อมีการประกาศใ้กฏอัยการศึก จึงไม่มีผลกระทบในทางการเมืองต่อกลุ่มผลประโยชน์มากนัก

อย่างไรก็ดี ยังมีกลุ่มอาชีพอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งน่าสนใจใ้แก่กลุ่มนักหนังสือพิมพ์ ซึ่งในปัจจุบันนับว่าเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลอยู่มากในค่านการเมือง กลุ่มนักหนังสือพิมพ์จะถูกกระทบกระเทือนอยู่มากเมื่อมีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร หรือมีการประกาศใ้กฏอัยการศึก เพราะทุกครั้งจะมีมาตรการในการใ้อำนาจตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๔๗ อยู่เสมอ ดังเช่นเมื่อครั้งมีการประกาศใ้กฏอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น ใ้มีการออกข้อบังคับออกตามความในกฏอัยการศึก พุทธศักราช ๒๕๔๗ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๔๕ ๒ กำหนดมาตรการการเกี่ยวกับการออกหนังสือพิมพ์ไว้ดังนี้

๑ ไทยรัฐ (๒๗) กรกฎาคม ๒๕๑๔) : ๘ และ ๑๒.

๒ "ข้อบังคับออกตามความในกฏอัยการศึก พุทธศักราช ๒๕๔๗ (ฉบับที่ ๒)",

ราชกิจจานุเบกษา ๕๘ (๑๐ มีนาคม ๒๕๔๕) : ๖๐๘.

ข้อ ๑ ผู้ใดจะเป็นผู้พิมพ์ผู้โฆษณาบรรณาธิการหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์นั้นแล้ว จักต้องได้รับอนุญาตจากบัญชาการทหารสูงสุด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้สั่งการแทนก่อน จึงจะเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ได้

ข้อ ๒ บรรดาผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์อยู่แล้ว ในวันประกาศใช้ข้อบังคับนี้ ถ้าทางราชการทหารเห็นว่าไม่เป็นการสมควรแล้ว บัญชาการทหารสูงสุดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้สั่งการแทน จะสั่งถอนใบอนุญาตหรือสั่งยกเลิกการเป็นผู้พิมพ์ผู้โฆษณา บรรณาธิการหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์นั้นเสียทันที โดยมีกำหนดเวลาหรือไม่ก็ได้ และจะสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นภายหลังก็ได้

นอกจากนั้น กองบัญชาการทหารสูงสุดได้ออกประกาศระบุงกรณีนอันเป็นประกันต่อความปลอดภัยของประเทศไว้ ซึ่งกรณีนี้ถือเป็นการประกันต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประเทศประการหนึ่งได้แก่การเขียนหรือการพูดไปในทางยุแหย่ให้คนไทยแตกร้าวกัน

เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ และได้ออกคำสั่งในเรื่องสื่อมวลชนดังนี้

คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๕ ๒ ให้หนังสือพิมพ์รายวันและหนังสือที่แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ หยุดทำการพิมพ์ บรรณาธิการ และสิ่งพิมพ์ทุกชนิดที่เสนอข้อความในทางก่อให้เกิดการแตกแยกความสามัคคี และหนังสือประเภทอื่น ๆ ให้เลิกมีไว้ในลักษณะมิวนิสต์ ให้เก็บไว้และทำลายให้หมดสิ้น ส่วนนิตยสารประเภทอื่น เช่นสารคดีหรือบันเทิง ต้องได้รับการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบข่าวสารก่อนจึงจะพิมพ์จำหน่ายได้

๑ "ประกาศกองบัญชาการทหารสูงสุด เรื่องระบุงกรณีนอันเป็นประกันต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประเทศ", ราชกิจจานุเบกษา ๒๐ (๖ เมษายน ๒๕๑๖) : ๑๓๒๕.

๒ "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๕", ราชกิจจานุเบกษา ๕๓ (๖ ตุลาคม ๒๕๑๙) : ๑๕.

สำหรับสื่อมวลชนประเภทวิทยุ โทรทัศน์นั้น ในโครงการประจำและอยู่  
ในความควบคุมของกรมประชาสัมพันธ์ เท่านั้น

คำสั่งของคณะกรรมการปกครอง ฉบับที่ ๑๐<sup>๑</sup> อนุญาตให้หนังสือพิมพ์ทุกชนิด  
พิมพ์ออกจำหน่ายได้โดยยื่นขอรับอนุมัติต่อคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน เป็นราย ๆ ไป

คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดินฉบับที่ ๑๕<sup>๒</sup> อนุญาตให้สถานีวิทยุ  
ต่าง ๆ ดำเนินรายการต่อไปตามปกติ ภายใต้ระเบียบเงื่อนไขที่คณะกรรมการปกครอง  
แผ่นดินกำหนด

คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑๗<sup>๓</sup> กำหนดหลักเกณฑ์  
ในการดำเนินรายการของสถานีโทรทัศน์

คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒๐<sup>๔</sup> วางข้อกำหนดเพิ่มเติม  
แก่บรรดาหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๓๑<sup>๕</sup> กำหนดให้หนังสือพิมพ์  
และสิ่งพิมพ์ที่เสนอ เรื่องที่จะพิมพ์ให้คณะกรรมการตรวจก่อน ได้แกหนังสือพิมพ์และ  
สิ่งพิมพ์ที่เสนอข่าวหรือข้อเขียนแสดงความคิดเห็นเท่านั้น

๑ "คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑๐", ราชกิจจานุเบกษา

๕๓ (๗ ตุลาคม ๒๕๑๕) : ๑.

๒ "คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑๕", ราชกิจจานุเบกษา

๕๓ (๘ ตุลาคม ๒๕๑๕) : ๘.

๓ "คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑๗", ราชกิจจานุเบกษา

๕๓ (๘ ตุลาคม ๒๕๑๕) : ๑.

๔ "คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒๐", ราชกิจจานุเบกษา

๕๓ (๑๑ ตุลาคม ๒๕๑๕) : ๘.

๕ "คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๓๑", ราชกิจจานุเบกษา

๕๓ (๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๕) : ๑๕.

คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๒<sup>๑</sup> กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิมพ์ สิ่งพิมพ์และหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ โดยลดข้อกำหนดลงบางข้อ

คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๓<sup>๒</sup> ห้ามมีเอกสารหรือสิ่งพิมพ์ ซึ่ง เสนอข้อความให้แตกความสามัคคี และให้นิยมเลื่อมใสในลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือให้ประชาชนกระต้างกระเดื่อง หรือดวงละเมียดกฎหมายไว้ในครอบครอง

จะเห็นได้ว่า ในวาระที่เกิดการปฏิวัติ จะมีมาตรการในการควบคุมสื่อมวลชนต่าง ๆ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์อยู่ทุกครั้ง โดยเหตุที่ว่าหนังสือพิมพ์เป็นกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนกลุ่มหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในการปฏิวัติครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ นั้น คณะปฏิวัติมิได้ออกคำสั่งกำหนดมาตรการในการควบคุมหนังสือพิมพ์แต่อย่างใด ทั้งข้อความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ ดังนี้

อนึ่ง คณะปฏิวัติขอประกาศว่า คณะปฏิวัติตระหนักถึงความสำคัญของหนังสือพิมพ์ จึงจะยังไม่ทำการตรวจชำระหนังสือพิมพ์ หนังสือพิมพ์ทั้งหลายอาจพิมพ์ออกจำหน่ายได้โดยไม่ต้องผ่านการตรวจชำระ หรือการควบคุมของคณะที่ปรึกษาแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์ถึง เช่นแตกอน เพราะคณะปฏิวัติเชื่อว่าหนังสือพิมพ์ทั้งหลายจะให้ความร่วมมือแก่การปฏิวัติครั้งนี้ด้วยวิธี เสนอข่าวความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ตามที่เป็นจริง และควยความเป็นธรรม ให้ความความคิดเห็นโดยบริสุทธิ์ใจในทางที่จะช่วยกันสร้างสรรประเทศและประชาชน การกระทำใด ๆ ของหนังสือพิมพ์ที่เป็นไปในทางก่อเรื่องร้าย เสนอความ

<sup>๑</sup> "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๒", ราชกิจจานุเบกษา

๔๓ (๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๘) : ๕๒.

<sup>๒</sup> "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๓", ราชกิจจานุเบกษา

๔๓ (๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๘) : ๕๘.

เท็จแก่ประชาชน หรือปราศจากความเป็นธรรมจะถูกยับยั้งด้วย ซึ่งจำเป็น  
 สำหรับความปลอดภัยของประเทศชาติ ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรม  
 อันดีของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือพิมพ์ที่ทุกคน เป็นปากเสียง  
 ของชนต่างชาติ ออกเสียงแทนหรือเชิดชู สิทธิที่เป็นภัยต่อชาติ ศาสนา  
 พระมหากษัตริย์หรือพยายามยุแหย่ให้แก่งสามัคคีในชาติโดยทางตรงทางอ้อม  
 หรือควยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องประสพการปราบปรามอย่าง  
 เด็ดขาด ๑

นอกจากจะมีได้ออกคำสั่งกำหนดมาตรการในการควบคุมหนังสือพิมพ์แล้ว  
 ยังมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๗๘/๒๕๒๐ เรื่องแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาแก่  
 เจ้าพนักงานการพิมพ์ตามกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๐ ๒ เด็ดขาด  
 อันเป็นผลให้หนังสือพิมพ์ทั้งหลายสามารถพิมพ์ออกจำหน่ายได้โดยไม่ต้องผ่านการตรวจข่าว  
 หรือควบคุมของคณะที่ปรึกษาแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์อีกต่อไป

ทั้งนี้ เป็นเพราะว่าคณะปฏิวัติได้ตระหนักถึงความสำคัญของหนังสือพิมพ์และ  
 ยอมรับถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา แต่ทั้งนี้  
 ต้องเป็นไปโดยสุจริตและมีความเที่ยงธรรม อย่างไรก็ตาม สรุปได้ว่าในวาระที่บ้านเมือง  
 อยู่ในภาวะไม่ปกติ และต้องมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น ย่อมมีผลกระทบถึงกลุ่ม  
 ผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลและสมาคมทั้งหลายแล้ว

### ข. ประชามติ

การประกาศใช้กฎอัยการศึกทุกครั้ง ย่อมมีผลกระทบถึงประชามติอย่างมาก  
 เพราะเมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะห้ามการ  
 มั่วสุมประชุมกัน มีอำนาจห้ามบุคคลกระทำหรือมีสิ่ง กิจการหรือสิ่งอื่นใดได้ตามที่รัฐมนตรี

๑ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒", ราชกิจจานุเบกษา ๔๘

(๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐) : ๑๐.

๒ "คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓", ราชกิจจานุเบกษา ๔๘

(๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐) : ๑๘.

ว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าการต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก อย่างไรก็ตามมีข้อพึงระลึกอยู่ว่าการแสดงผลประจักษ์เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และโดยแท้ที่จริงแล้ว ผู้บริหารประเทศจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องคอยสอดส่องประจักษ์ของประชาชนและต้องคอยตรวจสอบสำรวจประจักษ์อยู่ตลอดเวลา เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปตามแนวทางที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ การแสดงผลประจักษ์นั้นควรจะได้มีการปล่อยให้แสดงออกได้เสมอ แม้ว่าประเทศจะอยู่ในภาวะไม่ปกติหรือมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกก็ตาม ยกเว้นเสียแต่ว่าเป็นการกระทำที่เป็นผลร้ายต่อประเทศชาติที่แผ่เข้ามาในรูปประจักษ์เท่านั้น

### ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้กฎอัยการศึกกับเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจของประเทศและฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนนับว่ามีความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากกว่าระบอบอื่น ๆ เนื่องจากการปกครองในระบอบนี้เป็นการปกครองโดยประชาชน ประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองตลอดเวลา ตามสิทธิและหน้าที่ของตน การที่ประชาชนจะเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้มากน้อยเพียงใด และมีประสิทธิภาพเพียงใด ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งก็คือฐานะเศรษฐกิจและรายได้ของประชาชนในประเทศ ถ้าประชาชนมีฐานะยากจนมีรายได้ต่ำ ความสนใจที่จะเข้าร่วมในทางการเมืองก็จะลดลง เพราะต้องกังวลอยู่กับการทำงาน เพื่อหารายได้ให้พอเพียงกับการเลี้ยงชีพ และลักษณะเช่นนี้จะ เป็นแนวทางนำไปสู่การปกครองระบอบเผด็จการหรือระบอบอื่น ๆ ใดโดยง่าย นอกจากนั้น หากรายได้ของประชาชนอยู่ในสภาพต่ำเป็นส่วนมาก ย่อมเป็นสัญลักษณ์ของการเศรษฐกิจของประเทศว่า อยู่ในระดับต่ำยังเป็นประเทศที่ยังต้องการการพัฒนาอีกมาก

แนวโน้มทางเศรษฐกิจของประเทศย่อมขึ้นอยู่กับปัญหาหลายประการ รวมทั้งปัญหาในด้านการปกครองของรัฐบาลด้วย ระบบเศรษฐกิจของไทยมีลักษณะขึ้นลงไม่มีความแน่นอนตลอดมา ถึงผลการเปรียบเทียบในทางเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นต้นมา ในหัวข้อต่อไป

### ๑. ภาวะการผลิต

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ โดยผลส่วนรวมแล้ว ภาวะในด้านการผลิตของประเทศ อยู่ในเกณฑ์ดีขึ้นมาก เมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตในปีที่ผ่านมา ๆ มา ผลผลิตขยายตัวขึ้น ผลิตภัณฑ์ในประเทศทั้งสิ้นเพิ่มขึ้นจากปีก่อน ๆ ถึงร้อยละ ๘.๗ ผลผลิตซึ่งแยกตามสาขาต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีอัตราเพิ่มสูงขึ้น กิจกรรมด้านธุรกิจและการอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้น ผลผลิตทางอุตสาหกรรมหลายชนิดเพิ่มขึ้นในอัตราสูง และส่งเป็นสินค้าออกไ้มาก<sup>๑</sup>

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ภาวะการผลิตลดลง การขยายตัวของ การอุตสาหกรรมต่ำกว่าปีที่ผ่านมาครั้งและนับว่าเป็นอัตราที่ต่ำสุดในระยะสิบกว่าปีที่ผ่านมา ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น อุปสงค์ (Demand) ลดลงมาก ทั้งในประเทศและนอกประเทศ ภาวะการดำเนินงานด้านการค้า เป็นผลกระทบกระเทือนมาก เพราะผลผลิตทางด้านการเกษตรกรรมและการอุตสาหกรรมลดค่าลง การบริการหลายประเภทลดค่าลง เช่นการบริการเกี่ยวกับการบันเทิง มหรสพ โรงแรม ฯลฯ<sup>๒</sup>

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ภาวะทางเศรษฐกิจนับว่ากระเตื้องขึ้น ผลการผลิตดีขึ้น แต่ก็ยังมีแนวโน้มต่ำกว่าเป้าหมายตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติกำหนดไว้ กล่าวคือเป้าหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องเพิ่มรายได้ประชาชาติในอัตราร้อยละ ๗.๐ ต่อปี ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศที่ผลิตได้ประมาณว่ามีมูลค่า ๑๖๓,๒๐๕ ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๖.๘ ผลผลิตทางด้านการอุตสาหกรรมไม่ขยายตัวมากเท่าที่ควร แต่ก็เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๖.๑<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ "รายงานเรื่องรายได้ประชาชาติของประเทศไทย", ๒๕๑๖.

<sup>๒</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ "รายงานเรื่องรายได้ประชาชาติของประเทศไทย" ๒๕๑๗.

<sup>๓</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ "รายงานเรื่องรายได้ประชาชาติของประเทศไทย" ๒๕๑๘.



ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ภาวะทางเศรษฐกิจฟื้นตัวดีขึ้นกว่ารอบปีที่ผ่านมา ผลผลิตภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น อัตราการนำผลิตผลส่งออกนอกประเทศเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๓๑ ผลผลิตทั้งหมดรวมของประเทศในราคาคงที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ในอัตราร้อยละ ๖.๒ และระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๕ ต่อปี<sup>๑</sup>

นายเจมส์ พี รูนิ อดีตประธานสภาหอการค้าอเมริกันแห่งประเทศไทย และเป็นสมาชิกผู้หนึ่งของคณะกรรมการที่ปรึกษาการลงทุน ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี ๒๕๑๕ ว่า

สภาวะเศรษฐกิจโดยทั่วไปในปี ๒๕๑๕ ที่ผ่านมาอยู่ในเกณฑ์ที่ฐานะทุนสำรองมั่นคง เกินความคาดหมาย การส่งออกก็ประสบความสำเร็จเกินเป้าหมาย ส่วนด้านการเมือง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง ๔ ครั้งภายในหนึ่งปี แต่อย่างไรก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยก้าวหน้าขึ้นมากจากการที่ภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้นนี้ ทำให้มีการปรับปรุงคุณภาพประกอบการของธุรกิจ ซึ่งกรณีทั้งนี้ จะเห็นได้จาก การที่ธุรกิจส่วนใหญ่ต่างก็ได้รับกำไรเพิ่มขึ้น และมีการขยายตัวในธุรกิจหลายประเภท รวมทั้งธุรกิจที่คาดหมายว่าจะมีปัญหา ก็ยังกลับฟื้นตัวขึ้นด้วยสรุปได้ว่า ภาวะธุรกิจและเศรษฐกิจของประเทศไทยในปีที่แล้วอยู่ในเกณฑ์ที่ดี<sup>๒</sup>

พร สิทธิอำนวย ประธานของ กลุ่มผู้ประกอบการค้า ซึ่งเป็นนักธุรกิจที่มีชื่อเสียงผู้หนึ่งในประเทศไทย ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับภาวะทางเศรษฐกิจของไทยปี ๒๕๑๕ ว่า

เศรษฐกิจในปี ๒๕๑๕ นั้น เป็นการฟื้นตัวอย่างแท้จริง ครั้งแรกหลังจากที่ตกอยู่ในภาวะมีคมมาถึง ๓ ปี และเศรษฐกิจไทย ซึ่งอาศัยรายได้จากการส่งสินค้าออก เป็นสำคัญก็พลอยกระเตื้องดีขึ้นด้วย สิ่งที่น่า

<sup>๑</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ "รายงานเรื่องรายได้ประชาชาติของประเทศไทย" ๒๕๑๕.

<sup>๒</sup> เจมส์ พี รูนิ "ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย" วารสารเศรษฐกิจธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มกราคม ๒๕๒๐) : ๗.

สนใจอย่างแท้จริง เกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยก็คือ ปี ๒๕๑๕ ใกล้เคียงให้  
เห็นถึงความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นอย่างไร ความวุ่นวายต่าง ๆ  
ที่เกิดขึ้นเศรษฐกิจโลก มีโครงสร้างความกระทบกระทั่งอันหรือต้นทุนความ  
แข็งแกร่งอันเป็นพื้นฐานของเศรษฐกิจไทยแต่อย่างใด ซึ่งนับว่าเป็นโชค  
ของเศรษฐกิจไทยมาก ไมว่าจะเกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจขึ้น ณ ที่ใด  
เราก็ยังสามารถรักษาสถานภาพเอาไว้ได้ทุกเมื่อ

## ๒. ภาวะการจ้างงาน

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ มีข้อที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งเกี่ยวกับภาวะการจ้างงาน  
สัมพันธ์ นั่นคือการนัดหยุดงาน กล่าวคือในระยะช่วง ๖ เดือนแรกของปี พ.ศ. ๒๕๑๖  
มีการนัดหยุดงานรวมทั้งสิ้น ๓๐ ราย แต่ในช่วง ๖ เดือนหลัง การนัดหยุดงานมีเพิ่ม  
มากขึ้น จนเป็นที่น่าประหลาดใจ ในเดือนตุลาคม มีการนัดหยุดงานเพียง ๑๐ ราย  
แต่หลังจากเดือนตุลาคมไปจนถึงเดือนธันวาคม การนัดหยุดงานได้เพิ่มขึ้นจนถึง ๑๕๕ ราย  
ซึ่งนับว่ามีอัตราสูงมากจนน่าแปลกใจ ส่วนใหญ่ของการนัดหยุดงานคือการเรียกร้องค่าจ้าง  
เพิ่มขึ้น และเรียกร้องในค่านสวัสดิการในการทำงาน

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ จำนวนประชากรที่เป็นแรงงานของประเทศมี ๑๗.๔  
ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๔๗ ของประชากร จำนวนคนว่างงานเพิ่มสูงขึ้น  
จากการสำรวจของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปรากฏว่าในปี พ.ศ. ๒๕๑๖  
จำนวนคนว่างงานในประเทศไทยมีอัตราร้อยละ ๖.๑ ซึ่งตามการคาดคะเนจะเพิ่มขึ้น  
เป็นร้อยละ ๘.๗ ของแรงงานทั้งหมด ในด้านการนัดหยุดงาน ปรากฏว่าในปี พ.ศ.  
๒๕๑๗ มีการนัดหยุดงานถึง ๓๕๗ ราย ลูกจ้างที่เกี่ยวข้องในการหยุดงานมีจำนวน  
๑๐๗,๕๐๐ คน สูญเสียวันทำงานไป ๕๐๗,๖๐๐ วัน/คน

มีการนัดหยุดงานเพิ่มขึ้น ๕๗ ราย คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๖ ของการนัดหยุดงานทั้งหมด

พร สิทธิอำนวย, "ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย" วารสารเศรษฐกิจ  
ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มกราคม ๒๕๒๐) : ๑๖.

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ การนัดหยุดงานนับเป็นปัญหาที่รุนแรงมาก การนัดหยุดงานเพิ่มขึ้นและขยายตัวมายังหน่วยราชการต่าง ๆ สาเหตุใหญ่คือขอให้การปรับปรุงอัตราค่าจ้าง และปรับปรุงเรื่องการสวัสดิการเป็นสำคัญ สถิติการนัดหยุดงานในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้ มี ๒๔๑ ราย ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๘๔,๓๕๐ คน สูญเสียวันทำงาน ๓๒๓,๐๐๐ วัน/คน มีข้อนาสังเกตว่า การสูญเสียวันทำงานมีมากกว่าปี ๒๕๑๗ ทั้งนี้เป็นเพราะระยะเวลาที่หยุดงานนานกว่า เฉลี่ยประมาณ ๔ วันต่อครั้ง ส่วนในปี ๒๕๑๗ เฉลี่ยประมาณ ๔ วันต่อครั้ง

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ประเทศไทยมีกำลังแรงงานประมาณ ๑๘.๒๑ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๔๔.๕ ของประชากรทั้งประเทศ ในจำนวนนี้เป็นผู้ปฏิบัติงานประมาณ ๑๘.๑๘ ล้านคน และว่างงานประมาณ ๑.๐๒ ล้านคน หรือร้อยละ ๕.๓ ของกำลังแรงงานทั้งหมด สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร อัตราการว่างงานสูงถึงร้อยละ ๘.๗ ส่วนในเขตภูมิภาค อัตราการว่างงานเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๔.๘ ปัญหาการว่างงานนับว่ามีมากกว่าทุกปี เพราะประชากรเพิ่มขึ้นในอัตราสูง การลงทุนชะงักงัน การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ตลอดจนความไม่สามารถจัดการด้านแรงงานได้ เหล่านี้เป็นส่วนให้การว่างงานทวีสูงขึ้น

ปัญหาเรื่องกรณีพิพาทด้านแรงงาน และการนัดหยุดงานในรอบปี ๒๕๑๘ ยังคงมีปรากฏอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะในระยะต้นปี การพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานได้เกิดมากขึ้นผิดปกติ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การนัดหยุดงานมีทั้งที่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายแรงงานและไม่ถูกขั้นตอน สาเหตุการนัดหยุดงานก็ยังคงคล้าย ๆ กับปีที่แล้ว ๆ มา ส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องขอเพิ่มค่าครองชีพ ค่าจ้างและด้านสวัสดิการตามสถิติการนัดหยุดงานทั่วประเทศ ปี ๒๕๑๘ มีจำนวน ๑๓๓ ราย มีลูกจ้างเกี่ยวข้อง ๖๕,๓๔๒ คน ทำให้สูญเสียวันทำงาน ๘๕๕,๖๑๘.๕ วัน/คน

ประมาณการ โดยคณะทำงานประมาณจำนวนประชากร ของคณะอนุกรรมการนโยบายและแผนประชากร เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๘.

ส่วนในปี ๒๕๒๐ กรณีพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานลดลงอย่างมาก มีการนัดหยุดงานเพียง ๘ ครั้ง จำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ๔,๕๐๗ คน และสูญเสียวันทำงาน ๑๒,๓๓๑ วัน/คน ส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องขอเพิ่มค่าครองชีพค่าจ้างและค่าสวัสดิการ

เนื่องจากปัญหาความไม่สงบทางด้านการงานที่เกิดขึ้นต่อเนื่องตลอดมาจนถึงปี ๒๕๑๕ ทำให้กระทบกระเทือนต่อบรรยากาศการลงทุนอย่างมาก คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงได้ออกคำสั่ง ฉบับที่ ๓ ลง ๖ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๔ ดังนี้

๑. ให้นายจ้างกับลูกจ้างปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยเคร่งครัด ถ้าเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในท้องที่ใดหรือในกิจการประเภทใด ให้ข้อพิพาทแรงงานนั้นได้รับพิจารณาชี้ขาดจากคณะบุคคลหรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือคณะบุคคลอื่นตามที่จะได้แต่งตั้งต่อไป

๒. ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน ไม่ว่าในท้องที่ใดหรือในกิจการประเภทใดโดยเด็ดขาด

๓. นายจ้างซึ่งปิดงานหรือลูกจ้างซึ่งนัดหยุดงานโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๔ อยู่ก่อนประกาศนี้ ให้นายจ้างซึ่งปิดงานรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานและให้ลูกจ้างซึ่งนัดหยุดงานกลับเข้าทำงานตามปกติภายในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๕

อนึ่ง ในเดือนเดียวกันนี้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๔ โดยให้มีการกำหนดจำนวนสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงาน และสมาคมนายจ้างหรือสหพันธ์นายจ้างที่จะรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสภาองค์การลูกจ้างหรือสภาองค์การนายจ้าง โดยทั้งสองสภานี้จะต้องจดทะเบียน

และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ๑

ในด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้แรงงานนั้น หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีจัดตั้งสภาที่ปรึกษา เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการบริหารแรงงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้เกิดประโยชน์สูง และความเป็นธรรมทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง ตลอดจนผู้ใช้แรงงานทั้งหมด สภากังกล่าวนี้ประกอบด้วยกรรมการจากฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างจำนวนรวมกัน ๒๐ คน โดยขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย

### ๓. ภาวะการลงทุน

สิ่งที่เป็นปัญหาและสร้างความหนักใจให้กับรัฐบาล และองค์การธุรกิจเป็นอย่างมากก็คือ การตกต่ำของการลงทุน จากตัวเลขของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในระยะ ๒ เดือนแรกของปี ๒๕๑๗ มีผู้ยื่นขอการส่งเสริมการลงทุนถึง ๑๑๘ ราย แต่ใน ๒ เดือนแรกของปี ๒๕๑๘ มีผู้ยื่นโครงการขอรับการส่งเสริมการลงทุนเพียง ๕๐ ราย เท่านั้น ส่วนการลงทุนอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการขอรับการส่งเสริมการลงทุนก็ลดลงในลักษณะเดียวกัน แต่ในระยะปลายปี ๒๕๑๘ ก็มีผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนเพิ่มขึ้นอีกรวมเป็น ๑๑๖ ราย

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ จำนวนผู้ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีจำนวน ๑๑๘ ราย แต่ขนาดของเงินลงทุนทั้งสิ้น กลับลดลงถึงร้อยละ ๓๘.๑ คือในปี ๒๕๑๘ เงินลงทุน ๘,๘๒๒ ล้านบาท แต่ในปี ๒๕๑๘ เหลือเพียง ๕,๑๓๓ ล้านบาท

เนื่องจากการลงทุนเป็นปัจจัยกำหนดภาวะเศรษฐกิจที่สำคัญตัวหนึ่ง เมื่อการลงทุนซบเซา อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะซบเซาลง และที่สำคัญกว่านั้น โอกาสการจ้างงาน

---

๑ "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๘๖", ราชกิจจานุเบกษา

จะเพิ่มขึ้นน้อยมากในขณะที่แรงงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การว่างงานทวีมากยิ่งขึ้น  
จะเป็นปัญหาที่ยากมากในการแก้ไข

ปัจจัยที่มีผลทำให้บรรยากาศการลงทุนเสื่อมลงมีหลายประการ ทั้งที่เกิดจาก  
ภายนอกประเทศและภายในประเทศ และมีทั้งปัจจัยทาง เศรษฐกิจ การเมืองและสังคม  
สรุปได้ดังนี้

ก. การเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองและอุตสาหกรรมในทางการทหารของ  
ประเทศใกล้เคียงทำให้นักธุรกิจและนักอุตสาหกรรม ทั้งคนไทยและชาวต่างประเทศ เกิด  
ความไม่มั่นใจในอนาคตทางการเมือง และนโยบายเศรษฐกิจของไทยว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง  
จากระบบเสรีนิยมไปเป็นสังคมนิยมอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้าน  
หรือไม่

ข. สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศยังขาดเสถียรภาพที่แท้จริง  
ฐานะของรัฐบาลยังขาดความมั่นคง ทำความลังเลให้ในวงการธุรกิจและอุตสาหกรรม  
โดยทั่วไป

ค. รัฐบาลขาดนโยบายและวิธีการปฏิบัติของผู้ลงทุนที่แน่ชัด ในระยะยาว  
เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ลงทุนทั้งได้รับโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ลงทุนชาวต่างประเทศ  
นโยบายและวิธีการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของเอกชน  
ขาดการประสานงานกัน และในบางกรณีมีการขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นการบั่นทอนกำลังใจของ  
ผู้ที่จะลงทุน

ง. นโยบายกฎหมายและวิธีการปฏิบัติของรัฐบาลในการแก้ไขข้อพิพาท  
ทางแรงงานที่มีเพิ่มขึ้น ขาดความชัดเจนและความเด็ดขาด ทำให้ผู้ประกอบการปฏิบัติ  
ไม่ถูกในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจอยู่ในสภาพค่อนข้างซบเซาซึ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การมีปัญหา  
แรงงานยอมไม่เป็นที่ผลคือคือการลงทุน

นายลัคพลี สินธุโสภณ กรรมการผู้จัดการบริษัทอุตสาหกรรมดีแกส จำกัด  
ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาแรงงานว่า

ปัญหาแรงงานที่ประเทศกำลัง เจริญอยู่นี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ความอ่อนแอของผู้บริหารประเทศที่ยอมให้กฎหมายเหนือกฎหมายในทันทีที่รัฐบาลใช้ความ เด็ดขาดกับกฎหมายให้เป็นกฎหมาย แก่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และการคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามแบบฉบับของประชาธิปไตย และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ปัญหาแรงงานจะหมกไปความสงบสุขจะกลับมาสู่ประเทศและ เมื่อนั้นความ เจริญรุ่งเรือง ก็จะตามมาด้วย ๑

นายอบ วสุรัตน์ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อสังเกตว่า

ภายหลัง เกิดปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน บ้านเมืองมีความสงบภายใน และมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ประกอบกับรัฐบาลชุดปัจจุบันให้ความสำคัญแก่ เศรษฐกิจ จึงได้เร่งแก้ไข พ.ร.บ. การลงทุนให้ทันสมัย มีความคล่องตัว และให้ผลตอบแทนแก่ผู้ประสงค์จะลงทุนมากยิ่งขึ้น งานที่เข้าช้อนก็คัดออก พร้อมกันให้ค่าน้ำว่าจะไม่มีเศรษฐกิจ เอกชนมาเป็นของรัฐ พ.ร.บ. ฉบับนี้ ถ้าได้ประกาศใช้ทุกอันทั่วไป จะทำให้ผู้สนใจมาลงทุนอย่างแน่นอน และจะเป็นผลดีในการลดจำนวนคนว่างงาน ซึ่งขณะนี้ถึง ๑.๒ ล้านคนแล้ว ๒

ที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าภาวะการถ่วงถ่วงทางการเมืองมีส่วนสำคัญยิ่งที่จะผลักดันให้ภาวะการถ่วงถ่วง เศรษฐกิจดีขึ้นหรือทรุดต่ำลง จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ ระยะเวลาวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา ภาวะการถ่วงถ่วง เศรษฐกิจทรุดต่ำลง นอกเหนือจากภาวะเศรษฐกิจของโลกที่ประสบความซบถ่วงกัน ภาวะเงินเฟ้อและวิกฤตการณ์ น้ำมันแล้ว การนัดหยุดงานในประเทศอันพร่าเพรื่อ การพิพาทกันระหว่างนายจ้าง

ลัดพลี สินธุโสภณ, "ปัญหาแรงงานและเศรษฐกิจของประเทศ",  
บทบันทึก ๓๒ (พ.ศ. ๒๕๑๔) : ๔๔๒.

๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๑.

ดูจ้าง ซึ่งบางครั้งมีการละเมิดกฎหมายถึงขั้นทำร้าย ช่มชู้ ทำลายทรัพย์สิน ก่อให้เกิด  
ภาวะปั่นป่วนไปทั่ว ชาววินัยในการทำงาน เหล่านี้เป็นผลกระทบทั้งในด้านการผลิต  
การลงทุน ข้อนี้เป็นผลเนื่องมาจากการปกครองประเทศไม่เข้มแข็ง เกิดขาดเท่าที่ควร  
เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และมีการประกาศ  
ใช้กฎอัยการศึก การนัดหยุดงานใหญ่ของขงกลางโดยเกิดขาด เป็นผลให้ภาวะการณทาง  
เศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้น ภาวะการผลิตและการลงทุนก็ดีขึ้นกว่า เท่าที่เป็นมาอย่างเห็นได้ชัด

### กฎอัยการศึกกับขวัญและความร่วมมือของประชาชน

ประวัติศาสตร์ในสมัยโบราณให้ข้อประจักษ์ที่แน่นอนว่า การดำเนินการใน  
กิจการใด ๆ อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ปัจจัยที่ทรงคุณค่าที่สุดคือมนุษย์และสิ่งที่เป็นแรง  
ผลักดันประการสำคัญก็คือ ขวัญ (Morale) จากประวัติศาสตร์การสงครามในอดีต  
ชี้ให้เห็นแก่ชัดว่า สงครามนั้นมีไชนะกันด้วยอาวุธ แต่ชนะกันด้วยมนุษย์ที่มีขวัญและ  
กำลังใจเข้มแข็ง เดวิด ฮิลลินผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการพลังงานปรมาณู  
ของสหรัฐก็ยืนยันว่า สาเหตุอันแท้จริงแห่งพลาญภาพของสหรัฐอเมริกายุติความ เชื่อมั่น  
ในจิตใจของมนุษย์ มีอิสระเบิกรพมาณู<sup>๑</sup>

การศึกษาในเรื่องขวัญเริ่มมีเป็นครั้งแรกโดยบริษัท เวสเทิร์น อีเลคทริก  
(Western Electric)<sup>๒</sup> ในปี ค.ศ. ๑๙๒๔ - ๑๙๔๐ มุ่งไปในด้านอุตสาหกรรม  
กล่าวคือได้ศึกษา เกี่ยวกับการสร้างภาวะการทำงานขึ้นใหม่โดยแบ่งกลุ่มคนงานออกเป็น  
๒ พวก พวกหนึ่งทำงานด้วยมีขวัญค่ากว่าอีกพวกหนึ่ง ผลการศึกษาในครั้งนี้นำรูปได้ว่า

<sup>๑</sup> พ.อ. นวม สงวนทรัพย์, "การพัฒนาขวัญและกำลังใจกำลังพล",  
เสนาศึกษา ๔๔ (กุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๒๑) : ๒.

<sup>๒</sup> F.J. Roethlisberger and W.J. Dickson, Management and  
the Worker (Cambridge Mass: Harvard University Press, 1943), p. 615.



มนุษย์ เป็นปัจจัยสำคัญ ความรู้สึกของงานและการปฏิบัติงานของเขาทำให้เกิดความแตกต่าง  
ในผลผลิตอย่างสำคัญ ผลผลิตของการทำงานจะดีกว่าเดกอนถ้าทำให้คนงานเกิดความ  
รู้สึกเห็นความสำคัญ และมีทัศนคติที่ดีต่อกรงานของเขา

ความหมายของ "ขวัญ"

คำว่า "ขวัญ" ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "Morale" ซึ่งมีผู้ให้แนว  
ความคิดทางทฤษฎีและคำจำกัดความไว้ต่าง ๆ กัน

"ขวัญ" หมายถึงลักษณะที่ทุกคนในกลุ่มทราบถึงวัตถุประสงค์ของการทำงาน  
ของกลุ่มหรือของวัตถุประสงค์ของแต่ละคนที่ทำงานนั้น เป็นวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความ  
มั่นใจที่จะทำงานให้สำเร็จและพยายามร่วมมือ พยายามต่อสู้กับอุปสรรคที่มาขัดขวาง  
อย่างสุดความสามารถ และพยายามที่จะไปถึงจุดหมายปลายทางที่วางไว้<sup>๑</sup>

ศาสตราจารย์ เดล โยเคอร์ (Dale Yoder) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับ  
ขวัญว่า ขวัญหมายถึงองค์ประกอบแห่งพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่แสดงออกในรูปของ  
ความรู้สึก ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วจะแสดงให้เห็นถึงความรู้สึกของผู้ปฏิบัติที่มีต่องานนั้น ๆ  
เช่นความสัมพันธ์ในการทำงานของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานอื่น ๆ  
 เป็นต้น<sup>๒</sup>

ศาสตราจารย์ ราฟซี เดวิส (Ralph C. Davis) ให้ความเห็นเกี่ยวกับ  
ความหมายของขวัญว่า "ขวัญหมายถึงสภาพที่เกิดขึ้น และสะท้อนให้เห็นสภาพของการ  
ทำงาน ความกระตือรือร้น อารมณ์ ความหวัง ความมั่นใจและองค์ประกอบอื่น ๆ"<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> สุรางค์ โค้วตระกูล, การบำรุงขวัญ การบริหารงานส่วนบุคคลในประเทศไทย  
(พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๒๓๑-๒๓๒.

<sup>๒</sup> Dale Yoder, Personnel Principle and Policies, (Tokyo  
Maruzen Co. 1959), p. 445.

<sup>๓</sup> Ralph C. Davis, The Fundamentals of Top Management  
(New York: Harper and Brothers Co., 1951), p. 552.

ศาสตราจารย์ เอควิน บี ฟลิปโป (Edwin B. Flippo) ให้ความหมายเกี่ยวกับขวัญว่าเป็นสภาพทางจิตใจหรือความรู้สึกของแต่ละบุคคล หรือของกลุ่มชนที่บ่งให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะร่วมมือประสานงาน<sup>๑</sup>

จี แสตนเลย์ ฮอลล์ (G. Stanley Hall) ได้ให้นิยามเกี่ยวกับขวัญว่า คำว่าขวัญไม่ใช่เป็นเรื่องที่จะอธิบายกันด้วยถ้อยคำเพียง ๒ - ๓ คำ แต่ก็จะอธิบายกันได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องพลังหรือชีวิตจิตใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถจะทำให้เกิดมีขึ้นได้โดยทำให้เขาได้มีความเห็นตรงกันกับเพื่อนร่วมงานในอันที่จะฟันฝ่าอุปสรรคให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน<sup>๒</sup>

จากการประชุมนักจิตวิทยา ๑๐ คนที่มหาวิทยาลัยเคมบริจจ์ในประเทศอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ที่ประชุมได้มีความเห็นร่วมกันในเรื่องขวัญว่า ขวัญมักจะกล่าวถึงภาวะของกลุ่มที่มีจุดมุ่งหมายแจ่มชัดและแน่นอน ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกว่ามีความสำคัญและไม่ชักคอกจุดมุ่งหมายของแต่ละบุคคล จะทำให้ผู้บังคับบัญชามีความศรัทธาในความเป็นผู้นำ และมีความเชื่อมั่นตนเองที่จะทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อีกทั้งพฤติกรรมของกลุ่มจะมีความร่วมมือกันต่อต้านและกำจัดสิ่งที่จะมาทำลายกลุ่ม<sup>๓</sup>

Claude W. Fawcett กล่าวว่า ขวัญเป็นคำที่ใช้อธิบายขอบเขตของความเป็นจริงที่แต่ละคนมีความหวังต้องการ ความปรารถนาอย่างแรงกล้าในเป้าหมายของการดำเนินงานที่เขาทำอยู่ ถ้าขวัญสูงจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงแต่ละคนทำงานด้วย

<sup>๑</sup> Edwin B. Flippo, Principle of Personnel Administration, (New York: Mc.Graw-Hill Book Co., Inc., 1961), p. 416.

<sup>๒</sup> G. Stanley Hall, "Morale in War and After", Psychological Abstracts, Vol. 15 (1918): 351.

<sup>๓</sup> Lester W. Anderson, Lauren A. Vandyre, Secondary School Administration (Houghton Mifflin Company Boston 1963), p. 332.

ความเต็มใจ มีความขยันในการทำงาน กำหนดหน้าที่ของแต่ละคนให้แน่นอน พัฒนาความสามารถ ทักษะและความรู้ให้เขาสามารถอุทิศตนให้แก่การดำเนินงานได้อย่างดียิ่ง ศึกษาปัญหาขององค์กร และช่วยให้องค์กรไต่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ถ้าขวัญกำลังใจจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเป็นอยู่ในองค์กรของแต่ละคนอย่างไม่เต็มใจ ต้องใช้อิทธิพลอย่างมากเพื่อให้การทำงานเป็นผลสำเร็จ

### ความสำคัญและประโยชน์ของขวัญ

แม้ว่าการศึกษาค้นคว้างานขวัญจะไต่เริ่มมีขึ้นในงานด้านอุตสาหกรรมก่อน แต่ผลการศึกษาก็ไต่เข้าไปไต่และยึดถือเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานทุกด้านเป็นอันมาก และยังไต่เป็นเครื่องวัดการแสดงผลของกลุ่มชนที่มีผลต่อการบริหารงานและการปกครองของรัฐอีกด้วย Ralph C. Davis กล่าวถึงความสำคัญของขวัญว่า

๑. ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มหรือหน่วย
๒. สร้างความซื่อสัตย์ภักดีให้มิต่อหน่วย
๓. เสริมสร้างวินัยอันจะทำให้มีการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับและคำสั่ง
๔. ทำให้หน่วยหรือองค์กรนั้น ๆ เป็นหน่วยที่แข็งแกร่ง สามารถฟันฝ่าอุปสรรคในยามคับขัน

๕. ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจต่อหน่วยดียิ่งขึ้น
๖. ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความคิดริเริ่มในกิจการต่าง ๆ
๗. ผู้ปฏิบัติงานยอมมีความเชื่อมั่นในองค์กรของตน <sup>๒</sup>

๑ Claude W. Fawcett, School Personnel Administration

(New York: The Macmillan Company, 1964), p. 155.

<sup>๒</sup> Ralph C. Davis, op.cit., p. 553.

ความสำเร็จของหน่วยหรือกลุ่ม มักจะเกิดจากความจงรักภักดีและความเชื่อมั่นในการอุทิศความพยายามอย่างมีคุณค่าให้แก่หน่วยนั้น ๆ ขวัญของแแต่ละบุคคลจะเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดศรัทธาและใช้เป็นเครื่องวัดความสำเร็จในการจัดระบบบริหารงาน ทั้งในยามสงบและในยามสงคราม ยิ่งกว่านั้น ขวัญยังเป็นพื้นฐานทางใจที่จะช่วยส่งเสริมให้แต่ละคนประสบผลสำเร็จในการทำงานให้แก่หน่วย

ในกองทัพสหรัฐอเมริกา ก็พยายามที่จะปรับปรุงหน่วยงาน และคนงานเราให้มีขวัญสูง การทำให้เกิดคุณภาพที่ดีของขวัญ เช่น ความจงรักภักดี การเคารพตนเอง ความกระตือรือร้น ความคิดริเริ่ม ความมีวินัย ความเฉลียวฉลาด เหล่านี้เป็นคุณภาพที่ดีของขวัญและมีความสำคัญยิ่งในการบริหารประเทศทั้งในยามสงบและในยามสงคราม

#### องค์ประกอบที่ทำให้ขวัญดี

ศาสตราจารย์ คีธ เดวิส (Keith Davis) โลกกล่าวเปรียบเทียบว่า ขวัญนั้นหากจะเปรียบไปก็คล้ายสุขภาพร่างกายของมนุษย์ เพราะขวัญนั้นอาจจะเป็นไปได้ทั้งในทางสูงและต่ำ เช่นเดียวกับสุขภาพของร่างกายที่อาจเป็นได้ทั้งอ่อนเพลีย และแข็งแรง อันเป็นเครื่องชี้ให้เห็นสภาพทั่วไปของร่างกาย โดยนัยนี้เพื่อให้ชีวิตดำรงอยู่ได้ และมีพลังเข้มแข็งอยู่เสมอ คนเราจำต้องหมั่นออกกำลังกายและตรวจสุขภาพอยู่เสมออันใดก็ฉันนั้น ความปรารถนาที่จะให้องค์การทุกประเภทดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จำต้องหมั่นตรวจตราขวัญของบุคคลในองค์การอยู่เสมอ เพื่อประโยชน์ในการที่จะพิจารณาขวัญของหมู่คณะใด องค์การใดสูงหรือต่ำเพียงใด เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงองค์ประกอบของขวัญที่ดี ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑. ลักษณะท่าทีและบทบาทของผู้นำหรือหัวหน้าหน่วยที่มีต่อผู้บังคับหรือใต้การปกครอง
๒. ความพึงพอใจที่แสดงออกในลักษณะงานที่ทำอยู่
๓. ความพึงพอใจในวัตถุประสงค์หลักและนโยบายดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

ขวัญที่ท้อหรือไม่ยอมเกิดจากทัศนคติของบุคคลที่มีต่องาน ที่ทัศนคตินี้ Bittel ได้ให้ความหมายคำนี้ว่า เป็นการมองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในอันที่จะกระทำตอบโต้ต่อสภาพการทำงาน ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานและต่องานที่ตนทำ<sup>๒</sup>

ฉะนั้นทัศนคติจึงเป็นเครื่องชี้ระดับขวัญของหน่วยงานได้ ซึ่งอาจจะวัดได้จากความรู้สึกหรือความต้องการพื้นฐานทางอารมณ์ของมนุษย์ (Basis Emotional Needs) ซึ่งได้แก่

๑. ความรู้สึกผูกพันเป็นส่วนหนึ่งขององค์การหรือสังคมที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่หรือต่องานสภาวะในการทำงาน หรือเพื่อนร่วมงานทั้งในระบับเห็นอกวาระบับเดียวกันและระบับต่ำกว่าเรียกว่า Sense of Belonging
๒. ความรู้สึกหรือความต้องการที่จะได้รับความมั่นคงทั้งในด้านการงานและในด้านการครองชีพ เรียกว่า Sense of Security
๓. ความรู้สึกหรือความต้องการได้รับการยอมรับนับถือยกย่องหรือชมเชยเมื่อปฏิบัติงานได้สำเร็จหรือปฏิบัติงานให้เป็นประโยชน์ต่อหน่วย เรียกว่า Sense of Recognition<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> Ralph C. Davis, op.cit., p. 553.

<sup>๒</sup> Lester R. Bittel, What Every Supervisor Should Know, (Mc.Graw-Hill, Inc., 1974), p. 66.

<sup>๓</sup> เสรมสุพร กุศลพิทักษ์, "แนวความคิดเกี่ยวกับกำลังขวัญ", วิชาการไฟฟ้า

๔. ความรู้สึกหรือความต้องการความก้าวหน้า และมีโอกาสในการที่จะได้  
ดำเนินการในสิ่งที่ตนปรารถนา เรียกว่า Sense of Progress

### การพิจารณาเรื่องขวัญและความร่วมมือของประชาชน

ในการพิจารณาในเรื่องขวัญและความร่วมมือของประชาชนจะได้กำหนดปัจจัย  
ที่สำคัญในการพิจารณา ๔ ประการคือ

#### ๑. ความรู้สึกผูกพันเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ

ในหัวข้อนี้จะได้พิจารณาถึงความรู้สึกที่ยึดมั่นอยู่ในความนึกคิดของคนไทย  
มาแต่บรรพกาล จนถึงปัจจุบัน ซึ่งสิ่งยึดเหนี่ยวนั้นได้แก่

#### ก. ชาติ

ชาติไทยแม้จะเป็นชาติเล็กแต่ชาติไทยก็ดำรงความเป็นเอกราชมานาน  
หลายศตวรรษ จากประวัติศาสตร์แม่เราจะ เคยสูญเสียเอกราชไปบ้างในสมัยโบราณ  
แต่ทุกครั้งเราก็สามารถกอบกู้เอกราชกลับคืนมาได้โดยตัวเราเองทุกครั้ง แสดงให้เห็น  
ว่าบรรพบุรุษของไทยไทยยอมเสียสละชีวิต เลือดเนื้อเข้าแลกเพื่อให้ชาติไทยยังคงยั่งยืน  
อยู่ได้ มีความเป็นไทแก่ตัวเอง สิ่งเหล่านี้จึงเป็นมรดกตกทอดมายังชนรุ่นหลัง ซึ่งจะ  
ต้องรักษาไว้ถวายชีวิตเลือดเนื้อเช่นกัน การแสดงออกซึ่งความรักชาติ ความหวงแหน  
ผืนแผ่นดินไทยปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด เช่นในกรณีเรียกร้องดินแดนคืน กรณีสงคราม  
อินโดจีนฝรั่งเศส เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๓ กรณีพิพาทเขาพระวิหารระหว่างไทยกับกัมพูชา  
และการปะทะกันตามชายแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๐ นี้เอง แต่ละ  
เหตุการณ์ประชาชนชาวไทยได้แสดงออกให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงความรู้สึกรักหวงแหน  
ผืนแผ่นดินไทย และพร้อมที่จะยอมสละชีวิตเลือดเนื้อเข้าแลกไว้ ฉะนั้น เมื่อมีเหตุการณ์  
ใดมากระทบในเรื่องเกี่ยวกับชาติแล้ว สิ่งที่แสดงออกถึงความรู้สึกของประชาชนจะเป็น  
เครื่องชี้ระกับขวัญได้อย่างดีที่สุด



## ข. ศาสนา

ศาสนานับเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญยิ่งของชาติไทย เติบโตเคียงคู่นากับชาติไทยตั้งแต่ครั้งบรรพกาล เป็นสิ่งที่จรรโลงเหนี่ยวรั้งจิตใจประชาชนคนไทยที่ทรงคุณค่า ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ สอนให้ประชาชนมีความโอบอ้อมอารี มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ แม้ในประเทศไทยจะมีศาสนาอื่น ๆ อีกมากมาย เช่นศาสนาคริสต์ อิสลาม ฮินดู ฯลฯ แต่ทุกศาสนาก็ได้รับการยกย่องและสนับสนุนตลอดมาทุกยุคทุกสมัย จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ทรงดำรงอยู่ในฐานะเป็นเอกอัครศาสนูปถัมภก เพราะหลักการใหญ่ของทุกศาสนามุ่งอยู่ที่เป้าหมายเดียวกัน คือให้ทำความดีละเว้นความชั่ว ไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน ศาสนาจึงนับเป็นสิ่งยึดมั่นของประชาชนชาวไทยทั้งชาติ

## ค. พระมหากษัตริย์

สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดอีกสถาบันหนึ่งของชาติไทย เป็นสิ่งยึดเหนี่ยว เป็นศูนย์รวมของจิตใจของประชาชนชาวไทยสืบเนื่องมาแต่โบราณกาล ประเทศไทยปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีอำนาจสิทธิขาดแต่พระองค์เดียว ทั้งนี้เนื่องจากในระยะนั้นประชาชนยังขาดความสำนึกในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคอย่างในปัจจุบัน ระบบการปกครองจึงยึดถือกันอย่างเคร่งครัดสืบเนื่องมาว่า ผู้ถูกปกครองจะต้องเชื่อฟัง เคารพยำเกรงผู้มีอำนาจปกครอง ซึ่งได้แก่พระมหากษัตริย์ แต่ก็เป็นที่น่าชื่นชมแก่บรรดาชาวไทยทั้งหลายว่า แม้การปกครองจะดำเนินไปในรูปแบบที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงพระองค์เดียวก็ตาม แต่พระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ล้วนทรงอยู่ในทศพิธราชธรรม ทรงพระปรีชาสามารถ มีความเข้มแข็ง สามารถนำประเทศชาติรอดพ้นจากภัยอันตรายทั้งปวงมาได้ จะเห็นได้ว่าในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ประเทศไทยก็มีความมั่นคงเจริญก้าวหน้า

อาณาเขตของประเทศไค้ขยายออกไปกว้างขวาง แม้มาในสมัยปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจของประชาชนก็ตาม แต่พระมหากษัตริย์ก็ยังได้รับการยกย่องอยู่ในฐานะสูงสุดที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัชกาลปัจจุบัน องค์พระประมุขของชาติไทยทรงดำรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมและทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างยิ่งใหญ่ไพศาล จึงเป็นสิ่งที่ยืนยันถึงพระราชดำริที่พระองค์ทรงพระราชทานแก่พสกนิกรของพระองค์ก่อนขึ้นครองราชย์ เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๓ ว่า "เราจะปกครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวสยาม"<sup>๑</sup>

สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส ได้ทรงแสดงธรรมเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไว้ตอนหนึ่งว่า

อนึ่ง ในการที่มหาชนต่างหมู่จะคบกัน พระราชาของต่างหมู่ย่อมเป็นหัวหน้าทำสัตยัญญูกันไม่ตรีกัน

อนึ่ง จะเป็นไทยมีหน้ามีตาเทียบเขา ก็เพราะมีพระราชาของตนเอง มหาชนผู้มีพระราชาปกครองตั้งอยู่โดยอิสรภาพ สมควรอย่างยิ่งเพื่อถนอมรักษาพระราชาของตน เหมือนคนสงวนสัตว์ระณะนั้น และพึงรวมใจกับพระราชาของตนในกิจการนั้น ๆ อันเป็นเครื่องรักษาอิสรภาพ<sup>๒</sup>

ม. ร. ว. ศีกฤทธิ ปราโมช ได้กล่าวถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชไว้ว่า

ถ้าหากใครใดศึกษาสังเกตุพระราชกรณียกิจทั้งปวง ใกล้กับพระราชดำริ และพระราชปรารภอันมีอยู่เป็นเนืองนิจ เพื่อประโยชน์สุขของ

<sup>๑</sup> ประยูร สิทธิพันธ์, ราชตระกูล (สำนักพิมพ์สยาม, ๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๗), หน้า ๑๕๕.

<sup>๒</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, หนังสือธรรมคดี (โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๒๔๔.



ประชาชน และใครได้เห็นหน้าพระราชหฤทัยอันแท้จริงแล้ว ผู้นั้นก็จะ  
เข้าใจพื้นฐานแห่งความจริงรักภักดีของตนเอง

พระเจ้าอยู่หัวมีพระราชสมภพมาในประเทศอื่นเป็นประชาธิปไตย  
ทรงได้รับการศึกษาอบรมในประเทศที่อยู่ในระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง  
และได้เสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติ ในฐานะพระมหากษัตริย์แห่งระบอบ  
ประชาธิปไตยของไทย ในฐานะเช่นนี้มีใครเคยทรงไขพระราชอำนาจ  
ล่วงเกินขอบเขตแห่งระบอบประชาธิปไตยแม้แต่ครั้งเดียว ไม่ว่าสถานการณ์  
บ้านเมืองในระยะเวลาต่าง ๆ กันนั้น จะอยู่ในระบอบประชาธิปไตยอัน  
แท้จริงหรือไม่อย่างไร

พระราชูปถัมภ์เพียงอย่างเดียว จะไม่ทรงละทิ้งประชาชน  
จะประทับอยู่รวมโชคชะตากับคนไทยตลอดไปไม่ว่าจะมีภัยอันตรายใด ๆ  
เพราะทรงตระหนักแน่นอนในความรัก และความภักดีของคนไทยทั้งปวง  
ที่มีต่อพระองค์ และทรงแนพระราชหฤทัยว่าพระองค์เองก็ทรงรักและ  
ภักดีต่อประชาชนคนไทยเหนือสิ่งอื่นใด ถึงกับทรงพร้อมที่จะเสียสละ  
ความสุขสำราญส่วนพระองค์ และแม้แต่ความปลอดภัยส่วนพระองค์เพื่อ  
เขาเหล่านั้นใด

ความผูกพันระหว่างพระเจ้าอยู่หัวกับคนไทยนั้น ถึงขณะนี้มียู่มากเกินกว่า  
นิมิตรหมายแห่งความเป็นชาติไทยเกินกว่ามิชวัญ เกินกว่าความเคารพบูชา แต่เป็น  
ความผูกพันด้วยชีวิตระหว่างคนไทยคนหนึ่งกับคนไทยอีกทุก ๆ คนในจำนวนรวม ๔๐ ล้านคน<sup>๑</sup>

ในความรู้สึกของประชาชนชาวไทยนั้น จะยึดเหนี่ยวอยู่ใน ๓ สถาบันนี้อย่าง  
แน่นหนา คือกษัตริย์อยู่ในสายเลือดมาเป็นเวลาช้านาน จนกระทั่งจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่ง  
ของเลือดเนื้อและชีวิต หากมีปฏิกริยาใด ๆ มากกระทบต่อสถาบันดังกล่าวแล้ว ประชาชน  
ทั้งชาติจะแสดงปฏิกริยาตอบโต้ในทันควัน และตราบโศกที่ประชาชนยังยึดมั่นอยู่ใน ๓ สถาบัน  
ดังกล่าวนี้ ชวัญและความร่วมมือของประชาชนจะอยู่ในระดับสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ  
๓ สถาบันนี้

<sup>๑</sup> ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "พระเจ้าอยู่หัว" สยามรัฐ (๔ ธันวาคม  
๒๕๑๖) : ๔.

## ๒. รูปแบบของการปกครอง

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมานั้น เป็นเพียงแนวทางขั้นต้นที่จะพัฒนารูปแบบการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้น เกิดจากการดำเนินการของบุคคลเพียงกลุ่มเดียวคือ กลุ่มคณะราษฎร ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความรู้ในเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี แต่ประชาชนส่วนใหญ่ทั้งในพระนครและชนบทยังไม่มีพื้นฐานและความรู้ในเรื่องการปกครองระบอบนี้มาก่อน และไม่ได้รับหมายร่วมในการปฏิวัติด้วยเลย ด้วยเหตุนี้ ภายหลังที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองไปในรูปแบบใหม่แล้ว ประชาชนก็มิได้สนใจต่อการเมืองการปกครองแบบใหม่เลย ยังคงยอมรับสภาพการถูกปกครองด้วยความเคยชินที่สืบเนื่องต่อกันมาในอดีต การเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเป็นแต่เพียงเปลี่ยนตัวบุคคลผู้มีอำนาจปกครองจากพวกเจ้าและขุนนางอาวุโสมาอยู่ในมือของข้าราชการระดับกลางทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน<sup>๑</sup> จึงเป็นการปฏิรูปเฉพาะโครงสร้างเท่านั้น ส่วนฐานะการปกครองยังมีได้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

นับแต่นั้นมาการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยก็ล้มลุกคลุกคลานเรื่อยมา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง โดยที่บางครั้งก็มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เช่น โดยการปฏิวัติบ้าง รัฐประหารบ้างและนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาจนถึงวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ปรากฏว่ามีคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศรวมทั้งสิ้น ๗๒ คณะ

<sup>๑</sup> กมล สมวิเชียร, การพัฒนาการเมืองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๑๓), หน้า ๑๗.

ถ้าจะแยกออกเป็นพลเรือนกับทหารแล้ว ปรากฏว่าในจำนวนคณะรัฐมนตรี ๗๒ คณะนั้น มีนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น ๑๑ คน เป็นทหาร ๕ คน เป็นพลเรือน ๖ คน แต่ในจำนวนที่ นายกรัฐมนตรีที่เป็นทหารมีอยู่ ๑๕ สมัย เป็นพลเรือน ๑๖ สมัย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีผู้นำทางการเมืองมาจากทหารมากกว่าพลเรือน<sup>๑</sup> และนับจากนั้นมา จนถึงปัจจุบันมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนอีก ๗ สมัย และเป็นทหารอีก ๑ สมัย ซึ่ง รัฐมนตรีที่มาจากทหารก็ยังคงมากกว่ารัฐมนตรีที่มาจากพลเรือน

การปฏิวัติเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญและยุบสภานั้น มักจะกระทำในขณะที่ปรากฏ ว่าอำนาจของรัฐบาลลดน้อยลง และอยู่ในฐานะที่ไม่มั่นคง รัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติ จึงสามารถดำเนินนโยบายและบริหารประเทศต่อไปโดยลำพังอย่างมีเสถียรภาพ แต่พฤติกรรมเช่นนี้มักจะ เป็นเหตุให้รัฐบาลมีแนวโน้มไปในรูปแบบเผด็จการ ดังเช่น รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. ๒๕๐๑ - ๒๕๐๖ เป็นต้น ความจริงแล้ว ทหารจะต้องไม่ปล่อยระยะเวลาที่ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนให้นานเกินไป เพราะอาจเป็นผลร้ายต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง เพราะ ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเฉื่อยชา ขาดความรู้สึกกระตือรือร้น และขาดความสนใจใน การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทางด้านทหารผู้ยึดอำนาจการปกครองก็เช่นกัน การที่อยู่ในอำนาจนาน ๆ มักจะเหลิงอำนาจ และหวังอำนาจจนในที่สุดก็กลายเป็นการ ปกครองแบบเผด็จการหรือคณาธิปไตยโดยทหารไป<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> ประชาอุท กัดำณญ, "สภาพความเป็นประชาธิปไตยของไทย", จักรวาลเมือง (โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. ๒๕๑๔), หน้า ๒๔๘.

<sup>๒</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "บทบาทของทหารกับการพัฒนาทางการเมือง" การเมืองและการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๑๓), หน้า ๑๘๖.

ในระยะแรก ๆ ที่มีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยัง  
ไม่ค่อยรู้สึกถึงการเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะความเคยชินต่อการปกครองแต่  
ดั้งเดิมยังคงมีอิทธิพลอยู่ ส่วนใหญ่จะวางตัวเฉยอยู่ เหมือนไม่มีอะไร เปลี่ยนแปลงไป  
ตรงข้ามกับรู้สึกชอบ และมีความมั่นคงปลอดภัยมากขึ้น แต่ในระยะต่อมา สภาพทาง  
สังคมเปลี่ยนไป ประชาชนได้รับความรู้ในเรื่องการเมืองและการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตยที่ตื่นกว่าเดิม เกิดความรู้สึกต้องการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น  
ในการกำหนดนโยบายและผู้บริหารประเทศ ทำให้การปกครองเป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่  
ของประชาชน<sup>๑</sup> เสียงเรียกร้อง การวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนการแสดงออกต่าง ๆ  
มีมากขึ้น และไ้้นำการแสดงออก ซึ่งประจักษ์ เช่น การชุมนุมประท้วง การเดินขบวน ฯลฯ  
มาใช้

ในการประกาศใช้กฎอัยการศึกนับแต่เริ่มแรกเป็นต้นมา คงมีส่วนสัมพันธ์กับ  
สภาพการปกครองโดยคณะรัฐบาลแต่ละสมัยโดยตลอด ส่วนใหญ่แล้วการประกาศใช้  
กฎอัยการศึกนั้น จะเป็นการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยรัฐบาลทหาร อันสืบเนื่องมาจาก  
การปฏิวัติหรือรัฐประหาร ฉะนั้น เมื่อพิจารณาในด้านขวัญและความร่วมมือของประชาชน  
ในระยะต้น ๆ ก็คงเป็นไปในลักษณะที่แน่นอนเกี่ยวกับความรู้สึกในด้านการเปลี่ยนแปลง  
การปกครองเป็นส่วนใหญ่ คือการวางเฉย ไม่สู้มีปฏิริยาหรือมีความคิดเห็นในทาง  
การเมืองการปกครองมากนัก แต่ในปัจจุบันความรู้สึกขัดแย้งมีมากยิ่งขึ้น โดยทั่วไปแล้ว  
ถ้าเป็นการประกาศใช้กฎอัยการศึกในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ หรือสถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรง  
ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศแล้ว ประชาชนจะยอมรับรองการประกาศใช้กฎอัยการศึก  
ในครั้งนั้น แต่เมื่อภาวะการนั้น ๆ ผ่านพ้นไปแล้ว ความรู้สึกตอบโต้ขัดแย้งจะมีมาก  
ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตกรุงเทพมหานคร

<sup>๑</sup> สุจิต บุญมดการ, "แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง", การเมือง  
และการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๓),  
หน้า ๑๕๖.

### ๓. ความรู้สึกในกานการรักษาความปลอดภัย

ความรู้สึกในกานการรักษาความปลอดภัยเป็นผลสืบเนื่องมาจากความรู้สึก  
 ผู้คนว่าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ รวมทั้งความยึดมั่นในชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์  
 ตลอดจนความรู้สึกตามธรรมชาติของมนุษย์ที่จะต้องห่วงแหนในทรัพย์สินของตน ตลอดจน  
 มีความต้องการที่จะได้รับความสงบสุขในชีวิต ดังนั้นถ้ามีสิ่งใดมากระทบหรือมาคุกคาม  
 ต่อความรู้สึกในกานนั้นจนเห็นว่าจะเกิดอันตราย ประชาชนทุกคนจะร่วมมือร่วมใจใน  
 การป้องกันต่อสู้ภัยอันตรายนั้น ๆ และยอมรับการกระทำใด ๆ ที่เป็นมาตรการในการ  
 ต่อสู้ภัยคุกคามนั้น ๆ แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ  
 เสรีภาพส่วนบุคคลเพียงใดก็ตาม ตัวอย่างเช่นการประกาศใช้กฎอัยการศึกทางภาคใต้  
 หรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือในเขตที่มีการปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์รุนแรง  
 ให้มีการประกาศห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานในเวลากลางคืน ตามระยะเวลาที่กำหนด  
 การร่วมมือของประชาชนจะเป็นไปได้อย่างไร เพราะมีผลในกานการรักษาความปลอดภัย  
 เปรียบเทียบกับการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตกรุงเทพมหานครจะแตกต่างกันอยู่บาง  
 เนื่องจากสถานการณ์ในกานความรุนแรงมีน้อยกว่าในต่างจังหวัด ทั้งสภาพทั่ว ๆ ไปใน  
 กานเศรษฐกิจและความแตกต่างกัน ฉะนั้น เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก และมี  
 การประกาศห้ามการออกนอกเคหสถานในยามวิกาล จึงมีผลกระทบกระเทือนต่อความ  
 เป็นอยู่ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครอย่างมาก ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้สึกว่  
 การประกาศห้ามออกนอกเคหสถานในยามวิกาลนั้นจะใหญ่ในกานการรักษาความปลอดภัย  
 อย่างไร เสียส่วนใหญ่ประสงค์จะให้เลิกการประกาศห้ามการออกนอกเคหสถานในยาม  
 วิกาล เพราะเป็นผลเสียอย่างใหญ่หลวงในกานเศรษฐกิจ แต่ก็ยังมีประชาชนอีกไม่น้อย  
 ที่มีความคิดเห็นว่ยังไม่ควรประกาศเลิกการห้ามออกนอกเคหสถานในยามวิกาล เพราะ  
 เป็นการลดสถิติในกานอาชญากรรมอย่างมาก อีกทั้งเป็นการลดความเหลวไหลในแหล่ง  
 อยาามุขต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างคือการประกาศห้ามออก

นอกเขตสถานเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มีผู้แสดงความคิดเห็นแตกต่างกัน  
นายกมล เข้มทอง หัวหน้ากองข่าวต่างประเทศ หนังสือพิมพ์บ้านเมือง ให้ความเห็นว่า

หลายประเทศในเอเชียเช่นฟิลิปปินส์ เกาหลีประกาศเคอร์ฟิวที่หนึ่ง  
นาน ๆ เพราะมีความจำเป็นเนื่องจากศัตรูคอยจ้องตลอดเวลา แต่ในฟิลิปปินส์  
นั้น ประธานาธิบดีมาร์คอสกำลังพิจารณาจะยกเลิกบางจุด เพื่อให้สอดคล้อง  
กับบรรยากาศประชาธิปไตยโลกเสรี เคอร์ฟิวไม่จำเป็นสำหรับภาวะบ้านเมือง  
ปกติ ขอร้องออกนอกบ้านในช่วงเวลาที่กำหนดเสียหายทางเศรษฐกิจ  
เช่นรถบรรทุกสินค้าจะนำสินค้าไปส่งก็ไม่ไค ต้องรอนหมดเคอร์ฟิว จึงประท้วง  
แข่งกันวิ่งเขาเมือง และทำให้การจราจรเป็นอัมพาตชั่วเวลาไม่กี่ ในกาน  
โจรผู้ร้ายก็เช่นกัน ผู้รายมักไม่คอยเลือกเวลาเคอร์ฟิวหรือไม่เคอร์ฟิว  
ก็ลงมือไคเหมือนกัน ๑

๑ ๖ นายบางขุนเทียนไคแสดงความคิดเห็นไว้ในเชิงไม่เห็นด้วย

เคอร์ฟิวมีจุดประโยชน์มากมาย

กรุงเทพฯ เป็นเมืองแห่งความเหลวแหลกมานานแล้ว แหรง  
อบายมุขมีอยู่ทั่วไป ภาพพจน์ในสายตารัฐารต่างประเทศของกรุงเทพฯ  
เป็นชุมทางสาส์นทางเซ็กส์ คนส่วนน้อยที่เทียว คนส่วนน้อยนั่นเอง  
ที่เป็นผู้สร้างภาพพจน์ต่ำลงไป

เคอร์ฟิวในแง่นี้ จึงเป็นประทุบิกกันความเลื่อมทางสังคมที่ไคผล  
อันหนึ่ง นอกจากนั้นอาชญากรรมทั้งหลายไม่อยู่ในวิสัยที่ตำรวจจะควบคุม  
ไค สวัสดิ์ทิภาพประชาชนขึ้นอยู่กับค่าว เคราะห์กหรือเคราะห์ราย

๒ ๖ ถ้าเคอร์ฟิวอยู่ในช่วง ๐๑ - ๐๔.๓๐ น. ผมขอสนับสนุนให้ไป  
การจะยกเลิกหรือไม่ควรเป็นหน้าที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง ๒

๑ ๖ นายบางขุนเทียน. "เคอร์ฟิว" บ้านเมือง (๑๑ ธันวาคม ๒๕๑๐) : ๒.

๒ ๖ เรื่องเดียวกัน.

จากสถิติการประกาศห้ามออกนอกบ้านในเวลาวิกาลเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ จนถึงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นเวลา ๑ ปี ๕ วัน จับกุมผู้ฝ่าฝืนได้ ๔๐,๕๕๕ ราย ใ้เงินค่าปรับ ๕,๖๓๔,๕๐๐.- บาท<sup>๑</sup>

พระราชบัญญัติการยกเลิกการห้ามออกนอกบ้านในเวลาวิกาลใ้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ และสภาไ้ลงมติยกเลิกควยคะแนนเสียง ๑๕๓ ต่อ ๔<sup>๒</sup>

#### ๔. ความรู้สึกในด้านการปฏิบัติงานของข้าราชการ

ระบบการปกครองของไทยในสมัยโบราณเป็นระบบที่มีทาสที่เรียกว่าไพร่สมไพร่หลวง เป็นการสร้างความแตกแยกระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนอย่างมาก แม้ว่าจะใ้มีการ เลิกทาสตามแบบอารยะประเทศแล้วก็ตาม แต่ความรู้สึกสับสนเนื่องที่ปฏิบัติต่อกันมาเป็นเวลานานจนกลายเป็นขนบธรรมเนียมประเพณี การวางตัวของข้าราชการต่อประชาชนจะมีลักษณะแบบเจ้าขุนมูลนาย และนัยกลับกัน การวางตัวหรือการใ้การต้อนรับข้าราชการของชาวบ้านเป็นระบบที่ใ้เกียรติในลักษณะผู้มีอำนาจราชศักดิ์ นอกจากนั้น ภาษาที่ใ้เป็นคำแทนชื่อในปัจจุบันและเป็นที่ยอมรับกันอยู่เช่นคำว่า นาย บ่าว พวท เป็นต้น<sup>๓</sup>

นอกจากนั้น ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ทรงใ้อำนาจอธิปไตยใ้มีข้าราชการเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การปกครองและการจัดทำ

<sup>๑</sup>ไทยรัฐ (๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๐) : ๑.

<sup>๒</sup>เกลินิวส์ (๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๐) : ๑.

<sup>๓</sup>จันทน์ รักการดี, "แนวสอนการเข้าถึงประชาชน" เทศาภิบาล ๑๐

กิจการต่าง ๆ เป็นการกระทำทางพระเนตรพระกรรณตามลำดับจนถึงประชาชน ฐานะข้าราชการจึงอยู่ในลักษณะเจ้าขุนมูลนายอันเป็นระบบศักดินา ความรู้สึกของข้าราชการบางส่วนในการปฏิบัติราชการหรือการวางตัว จึงอยู่ในลักษณะเจ้าขุนมูลนาย<sup>๑</sup>

แม้ปัจจุบันซึ่งเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้ข้าราชการเป็นผู้ช่วยเหลือประชาชนปฏิบัติตนเป็นมิตรกับประชาชน แต่เมื่อพิจารณาในด้านการปฏิบัติจริง ๆ แล้ว จะเห็นว่าข้าราชการยังมีความรู้สึกที่ตัวเองเป็นเจ้าขุนมูลนายอยู่มาก เปลี่ยนทัศนคติมาสู่ระบบความเป็นมิตรกับประชาชนเลย ทำให้สถานที่ราชการซึ่งเป็นที่บริการประชาชนกลับกลายเป็นสถานที่ที่ก่อให้เกิดความเขินอายแก่ราษฎร เนื่องจากการกระทำของข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่บางคน เกี่ยวกับมารยาทบ้าง เกี่ยวกับ การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบบ้าง

ที่กล่าวมาแล้วล้วนเป็นมูลเหตุสำคัญที่จะทำให้ขวัญของประชาชนอยู่ในระดับสูงหรืออยู่ในระดับต่ำได้ ถ้าขวัญของประชาชนอยู่ในระดับสูง การร่วมมือร่วมใจกับรัฐก็ย่อมจะมีมากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าขวัญของประชาชนต่ำ การร่วมมือร่วมใจก็จะลดลง จะก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้น ในกรณีเช่นนี้ ถ้ามีกฎหมายวิครอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนประกาศใช้ เช่นการประกาศใช้กฎอัยการศึก ความร่วมมือของประชาชนจะมีน้อยลง การต่อต้านจะมีมากขึ้น

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๔๔.