



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

การสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจบังคับบัญชาทางทหารกับสิทธิ
ของพลเรือนในหน่วยงานความมั่นคงภายใต้หลักกฎหมายปกครอง

จัดทำโดย

พลอากาศโท วิโรช พยาน้อย

เจ้ากรมกำลังพลทหารอากาศ

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร

นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔

ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ – ๒๕๖๙

ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

พจน ๑๐๒

ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นางศิริวรรณ จุลโพธิ์)

วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙

การสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจบังคับบัญชาทางทหารกับสิทธิ ของพลเรือนในหน่วยงานความมั่นคงภายใต้หลักกฎหมายปกครอง

พลอากาศโท วิโรช พยาน้อย

เจ้ากรมกำลังพลทหารอากาศ

ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม (บสป.) รุ่นที่ ๕

บทคัดย่อ

ภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนไปในศตวรรษที่ ๒๑ ได้ผลักดันให้กระทรวงกลาโหมของไทยต้องปฏิรูปโครงสร้างกำลังพลครั้งสำคัญ ด้วยการตราพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้น เพื่อดึงดูดบุคลากรพลเรือนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเข้ามาร่วมงาน อย่างไรก็ตาม การนำบุคลากรพลเรือนซึ่งอยู่ภายใต้วัฒนธรรมกฎหมายปกครองที่เน้นสิทธิและกระบวนการที่เป็นธรรมเข้ามาทำงานภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาทางทหารที่ยึดหลักวินัยและการกิจเป็นหลัก ได้ก่อให้เกิดจุดตติที่น่าสนใจและท้าทายในทางกฎหมายปกครอง คำสั่งของผู้บังคับบัญชาทหารที่สั่งการต่อข้าราชการพลเรือนกลาโหมจะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และสามารถถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้ ความท้าทายนี้ยังรวมถึงการตีความพื้นที่สีเทาทางกฎหมายระหว่างการดำเนินการทางวินัยทหารที่อยู่นอกเขตอำนาจศาลปกครองกับการลงโทษทางวินัยที่เป็นคำสั่งทางปกครอง

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางเชิงนโยบาย เพื่อสร้างดุลยภาพที่ยั่งยืนระหว่างอำนาจบังคับบัญชาที่จำเป็นต่อการกิจด้านความมั่นคงกับสิทธิของข้าราชการพลเรือนกลาโหม โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพทางกฎหมายผ่านการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีกฎหมาย การศึกษาเปรียบเทียบหลักการสากลและการวิเคราะห์บรรทัดฐานคำพิพากษาที่ผ่านมา ผลการศึกษาได้สังเคราะห์ข้อเสนอแนะที่ครอบคลุม ๓ ระดับ ได้แก่ การสร้างกรอบการตัดสินใจสำหรับผู้บังคับบัญชาให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและกระบวนการอันเป็นธรรม, การเสริมสร้างกลไกการเยียวยาภายในที่มีความเป็นอิสระ, และการสร้างความชัดเจนทางกฎหมายเพื่อป้องกันความขัดแย้งเชิงตีความ การเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งไปสู่การบูรณาการที่สร้างสรรค์นี้ ไม่เพียงแต่จะช่วยลดข้อพิพาทและเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรเท่านั้น แต่ยังเป็นการยกระดับความน่าเชื่อถือของกองทัพในฐานะสถาบันที่ดำรงอยู่บนหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดของความมั่นคงแห่งชาติที่ยั่งยืน

คำสำคัญ ดุลยภาพ, อำนาจบังคับบัญชาทางทหาร, ข้าราชการพลเรือนกลาโหม, กฎหมายปกครอง

บทนำ

ภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงในศตวรรษที่ ๒๑ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง ภัยคุกคามมิได้จำกัดอยู่เพียงมิติทางการทหารแบบดั้งเดิม แต่ได้ขยายขอบเขตครอบคลุมถึงสงครามไซเบอร์, การก่อการร้ายข้ามชาติ, การแข่งขันทางเทคโนโลยีอวกาศ, การจัดการข้อมูลขนาดใหญ่, ตลอดจนความซับซ้อนของกฎหมายระหว่างประเทศและข้อตกลงด้านการจัดซื้อจัดจ้างยุทธโปกรณ์ที่ทันสมัย บริบทดังกล่าวได้สร้างแรงผลักดันให้หน่วยงานความมั่นคงทั่วโลกต้องปรับตัวอย่างขนานใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล การปฏิรูปโครงสร้างกำลังพลในกระทรวงกลาโหมของไทย โดยการตราพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้น จึงมิใช่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงทางธุรการ แต่ถือเป็นการปรับกระบวนการที่เชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญยิ่ง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ซึ่งจำเป็นต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถของกองทัพโดยไม่จำเป็นต้องขยายอัตรากำลังข้าราชการทหาร การปฏิรูปครั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อดึงดูดบุคลากรพลเรือนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาสู่ระบบราชการกลาโหม ผ่านการสร้างแรงจูงใจด้านความก้าวหน้าและค่าตอบแทนที่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม การนำบุคลากรพลเรือนเข้ามาปฏิบัติงานภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาทางทหารที่เข้มงวด ได้ก่อให้เกิดจุดดัดที่น่านใจและท้าทายในทางกฎหมายปกครอง นั่นคือการเผชิญหน้าระหว่างสองวัฒนธรรม และสองกระบวนการทางกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ วัฒนธรรมแรก คือ วัฒนธรรมการบังคับบัญชาทางทหาร (Military Command Culture) ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command), การเชื่อฟังคำสั่งโดยทันที (Immediate Obedience) และระบบวินัยที่เคร่งครัด ซึ่งออกแบบมาเพื่อธำรงไว้ซึ่งระเบียบวินัยและความพร้อมในการปฏิบัติการ วัฒนธรรมนี้ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ, ความเด็ดขาด และภารกิจเป็นหลัก ในทางกลับกัน วัฒนธรรมที่สอง คือ วัฒนธรรมกฎหมายปกครอง (Administrative Law Culture) ซึ่งมีรากฐานมาจากหลักนิติธรรม (Rule of Law), หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Legality), กระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (Due Process), สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Right to be Heard), สิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง และการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจโดยศาล วัฒนธรรมนี้มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม

บทความวิชาการฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และแสวงหาแนวทางในการสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจบังคับบัญชาทางทหารซึ่งจำเป็นต่อการกิจด้านความมั่นคง กับสิทธิของข้าราชการพลเรือนกลาโหม ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามหลักกฎหมายปกครอง ความสำคัญของปัญหา คือ ภายใต้กรอบของกฎหมายปกครอง หน่วยงานความมั่นคงจะสามารถประสานความจำเป็นในการบังคับบัญชาทางทหารให้เข้ากับการรับรองสิทธิของบุคลากรพลเรือนได้อย่างไร เพื่อตอบคำถามดังกล่าว บทความนี้จะทำการวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือนกลาโหม, ตรวจสอบธรรมชาติของคำสั่งผู้บังคับบัญชาในฐานะคำสั่งทางปกครอง, พิจารณาบทบาทของศาลปกครองในการตรวจสอบถ่วงดุล, ศึกษาเปรียบเทียบหลักการสากลในประเทศประชาธิปไตย และนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสร้างกรอบการสร้างดุลยภาพ (Balancing Framework) ที่เป็นรูปธรรม โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพทางกฎหมาย (Qualitative Legal Research) ผ่านการวิเคราะห์ตัวบทกฎหมาย (Doctrinal Analysis) และการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Law) โดยมุ่งหวังว่าผลการศึกษากจะเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบาย, ผู้บังคับบัญชาในกระทรวงกลาโหม และนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน ในการพัฒนากองทัพให้เป็นองค์กรที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และดำรงมั่นอยู่บนหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

เนื้อหาของเรื่อง

ข้าราชการพลเรือนกลาโหมกับสถานะบุคคลและกรอบกฎหมายในบริบทประเทศไทย การทำความเข้าใจถึงจุดสมดุระหว่างอำนาจบังคับบัญชากับสิทธิของพลเรือน จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายและกรอบกติกาที่ควบคุมดูแลข้าราชการพลเรือนกลาโหม ซึ่งเป็นบุคลากรกลุ่มใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นอย่างเป็นระบบ

๑. ที่มาและโครงสร้างทางกฎหมาย การเกิดขึ้นของข้าราชการพลเรือนกลาโหมมีรากฐานมาจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งในมาตรา ๖ ได้แบ่งข้าราชการกระทรวงกลาโหมออกเป็น ๒ ประเภทอย่างชัดเจน คือ ข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือนกลาโหม อย่างไรก็ตามในช่วงแรกยังไม่มีความหมายระดับรองที่กำหนดรายละเอียดการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนกลาโหมเป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาและช่องว่างในการปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาจึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖ ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกฤษฎีกานี้ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง, การบรรจุ, การแต่งตั้ง, การบังคับบัญชา, วินัย, การดำเนินการทางวินัย, การออกจากราชการ, การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ นอกเหนือจากพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ยังมีกฎหมายลำดับรองที่กระทรวงกลาโหมออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติอีกเป็นจำนวนมาก เช่น ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖, ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖, ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๗, และคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินเดือนและแรงจูงใจ โครงสร้างทางกฎหมายที่ซ้อนกันเป็นลำดับชั้นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างระบบบริหารงานบุคคลพลเรือนที่มีความสมบูรณ์ และเป็นเอกเทศจากระบบของข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

๒. การจำแนกประเภทตำแหน่ง สิทธิ และหน้าที่ พระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้กำหนดการจำแนกประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนกลาโหมไว้หลายประเภท เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่หลากหลายของกระทรวงกลาโหม เช่น ประเภทคณาจารย์ สำหรับสถาบันการศึกษา ระดับอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงกลาโหม และประเภทอื่น ๆ ซึ่งมีการแบ่งระดับตำแหน่งที่เทียบเคียงได้กับระบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในด้านสถานะบุคคล บุคคลเหล่านั้นถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ในส่วนของสิทธิประโยชน์ ข้าราชการพลเรือนกลาโหมมีสิทธิได้รับเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง สวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล บำเหน็จบำนาญ และการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่น การกำหนดโครงสร้างเงินเดือนและสิทธิประโยชน์เหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานในกระทรวงกลาโหม และรักษาบุคลากรเหล่านั้นไว้ในระยะยาว

๓. ความสัมพันธ์เชิงบังคับบัญชา ประเด็นที่มีความสำคัญและซับซ้อนที่สุด คือ ความสัมพันธ์เชิงบังคับบัญชา แม้ข้าราชการพลเรือนกลาโหมจะมีสถานะเป็นพลเรือน แต่บุคคลเหล่านั้นต้องปฏิบัติงานภายใต้สายการบังคับบัญชาของข้าราชการทหารโดยตรง จุดนี้เองที่ทำให้เกิดความทับซ้อนระหว่างกฎหมายปกครองกับกฎระเบียบทางทหาร หากพิจารณากรอบกฎหมายเดิมจะพบว่าในอดีตนั้น บุคลากรพลเรือนในกระทรวงกลาโหมถูกกำกับดูแลภายใต้กรอบวินัยที่ใกล้เคียงกับทหารเป็นอย่างมาก และที่สำคัญคือกลไก

การร้องทุกข์ถูกจำกัดไว้เพียงการร้องเรียนขึ้นไปตามลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อศาลปกครอง การมาถึงของพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖ และการที่ข้าราชการพลเรือนกลาโหม มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน ทำให้เกิดคำถามว่า กรอบการบังคับบัญชาและการลงโทษทางวินัย แบบเดิมจะยังคงใช้ได้หรือไม่ หรือจะต้องถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับหลักประกันความเป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างเต็มรูปแบบ ตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้ จะช่วยแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่สำคัญระหว่างสถานะของบุคลากรทั้งสองประเภท ซึ่งเป็นที่มาของความท้าทายในการสร้างดุลยภาพ

ตารางที่ ๑ การวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานะบุคคลในกระทรวงกลาโหม

คุณลักษณะ	ข้าราชการทหาร	ข้าราชการพลเรือนกลาโหม
กฎหมายกำกับดูแลหลัก	ประมวลกฎหมายอาญาทหาร, พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยทหาร, กฎกระทรวงกลาโหม	พ.ร.ฎ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖, พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
กระบวนการทางวินัย	อยู่ภายใต้ระบบวินัยทหาร การลงทัณฑ์โดยผู้บังคับบัญชา การพิจารณาของศาลทหาร	อยู่ภายใต้ระบบวินัยตาม พ.ร.ฎ.ฯ ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักประกันความเป็นธรรมของกฎหมายปกครอง
กลไกการอุทธรณ์/ร้องทุกข์	การร้องทุกข์ตามลำดับชั้น บังคับบัญชา, การดำเนินคดีเกี่ยวกับวินัยทหารไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง	การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาตาม พ.ร.ฎ.ฯ หากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชาให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (ยกเว้นประเด็นที่อาจถูกตีความว่าเป็น "วินัยทหาร") ในกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ ข้าราชการพลเรือนกลาโหม มีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้
ลักษณะของคำสั่ง	คำสั่งทางทหารที่ต้องปฏิบัติตามทันที โดยมีข้อสันนิษฐานถึงความชอบด้วยกฎหมาย	คำสั่งจากผู้บังคับบัญชาถือเป็น "คำสั่งทางปกครอง" ซึ่งต้องมีกระบวนการและเหตุผลรองรับ และอาจถูกโต้แย้งได้
วัฒนธรรมองค์กร	เน้นลำดับชั้น, วินัย, การเชื่อฟัง และภารกิจเป็นสำคัญ (Mission-Oriented)	เน้นหลักความชอบด้วยกฎหมาย, กระบวนการ, สิทธิ และความโปร่งใส (Rights-Based)

การวิเคราะห์เปรียบเทียบนี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการดำรงอยู่ของระบบสองวัฒนธรรม (Two-Culture System) ภายในองค์กรเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาทหารคนหนึ่งอาจต้องบริหารจัดการผู้ใต้บังคับบัญชาสองกลุ่มที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและมีความคาดหวังที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจึงไม่ใช่เรื่องของตัวบุคคล แต่เป็นผลพวงจากโครงสร้างที่วางสองระบบคุณค่าไว้ภายใต้การนำของผู้บังคับบัญชาทหาร หากปราศจากความเข้าใจและการจัดการที่เหมาะสม ความขัดแย้งนี้อาจบั่นทอนประสิทธิภาพขององค์กร และนำไปสู่ข้อพิพาททางกฎหมายจำนวนมากได้

อำนาจบังคับบัญชาทางทหารและคำสั่งทางปกครอง หัวใจของความท้าทายในการสร้างดุลยภาพอยู่ที่การทำความเข้าใจธรรมชาติที่แตกต่างกันระหว่าง คำสั่งทางทหารกับคำสั่งทางปกครอง และการพิจารณาว่าเมื่อใดที่คำสั่งของผู้บังคับบัญชาทหารที่สั่งการต่อข้าราชการพลเรือนกลาโหมจะข้ามเส้นจากอำนาจบังคับบัญชา มาสู่การเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบตามกฎหมายปกครอง

๑. ลักษณะพิเศษของคำสั่งทางทหาร อำนาจบังคับบัญชาทางทหารมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการบริหารจัดการในภาคพลเรือนทั่วไป อำนาจนี้ไม่ได้มุ่งหมายเพียงเพื่อบริหารองค์กรให้ราบรื่น แต่มีเป้าหมายสูงสุดในการธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติและความพร้อมในการปฏิบัติการกิจ ด้วยเหตุนี้คำสั่งทางทหารจึงต้องมีคุณลักษณะของความเด็ดขาด, รวดเร็ว, ชัดเจน และที่สำคัญที่สุด คือ ต้องได้รับการปฏิบัติตามโดยทันที การลังเล, การโต้แย้ง หรือการตั้งคำถามต่อคำสั่งในสถานการณ์คับขันอาจนำไปสู่ความล้มเหลวของภารกิจและความสูญเสียอย่างประเมินค่ามิได้ ในระบบกฎหมายทหารมีหลักการพื้นฐานว่า คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา (Lawful Orders) จะต้องได้รับการปฏิบัติตามเสมอ โดยมีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า คำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมาย ภาระในการพิสูจน์ว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดแจ้ง (Manifestly Illegal) จึงตกอยู่กับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่สูงมากและมักจำกัดอยู่เฉพาะกรณีคำสั่งให้กระทำความผิดอาญาร้ายแรง เช่น อาชญากรรมสงคราม แนวคิดนี้แตกต่างจากหลักกฎหมายปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิที่จะทักท้วงหรือขอคำชี้แจงเพิ่มเติมหากเห็นว่าคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. การพิจารณาคำสั่งทางทหารในฐานะคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้บังคับบัญชาทหารออกคำสั่งที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนกลาโหมที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา คำสั่งนั้นจะเข้าสู่มิติของกฎหมายปกครองทันที ตามคำนิยามคำสั่งทางปกครองในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น คำสั่งต่าง ๆ ที่ผู้บังคับบัญชาทหารออกให้แก่ข้าราชการพลเรือนกลาโหม เช่น คำสั่งย้าย, คำสั่งประเมินผลการปฏิบัติงาน, คำสั่งไม่อนุญาตให้ลา, คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือคำสั่งลงโทษทางวินัย, คำวินิจฉัยอุทธรณ์ ล้วนมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองทั้งสิ้น การจัดประเภทให้คำสั่งเหล่านี้ เป็นคำสั่งทางปกครองมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมันคือ ประตูทางกฎหมาย (Legal Gateway) ที่เปิดให้นำหลักการและกระบวนการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ซึ่งหมายความว่าคำสั่งเหล่านั้นไม่ได้ถูกห่อหุ้มด้วยเอกสิทธิ์ของกิจการภายในของทหารอีกต่อไป แต่จะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและสามารถถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้

๓. กระบวนการอันเป็นธรรมในโครงสร้างลำดับชั้นทางทหาร การที่คำสั่งผู้บังคับบัญชาต่อข้าราชการพลเรือนกลาโหมมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง นำมาซึ่งการบังคับใช้หลักประกันสิทธิที่สำคัญตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของคู่กรณีก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของข้าราชการพลเรือนกลาโหมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐

ซึ่งกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตนหลักการนี้สร้างความท้าทายโดยตรงต่อวัฒนธรรมการบังคับบัญชาทางทหารที่ เน้นความรวดเร็วและเด็ดขาด ผู้บังคับบัญชาอาจต้องเผชิญกับคำถามว่า จะจัดให้มีกระบวนการรับฟังและให้ สิทธิโต้แย้งอย่างเต็มรูปแบบได้อย่างไรในสถานการณ์ที่ต้องการการตัดสินใจที่รวดเร็วเพื่อความต่อเนื่องของ การกิจ แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีข้อยกเว้นในบางกรณี เช่น กรณี มีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะแต่การ ตีความและนำข้อยกเว้นนี้ มาใช้ในบริบทของหน่วยงานความมั่นคงจำเป็นต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพื่อป้องกันมิให้กลายเป็นการใช้ดุลพินิจที่กว้างขวางเกินไป จนทำลายหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคลากร พลเรือนกลาโหม สถานการณ์นี้ก่อให้เกิดสิ่งที่อาจเรียกว่า ภาวะทวิบทบาทของผู้บังคับบัญชา (Commander's Dual Roles Dilemma) กล่าวคือ ในขณะที่ออกคำสั่งหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาทหารกำลังสวมหมวกสองใบ ไปพร้อมกัน ใบแรก คือ หมวกของผู้บังคับบัญชาทางทหารที่มีความรับผิดชอบต่อการกิจและความสำเร็จ ของหน่วย และใบที่สอง คือ หมวกของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีพันธะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายปกครอง ผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ได้รับการฝึกฝนมาอย่างเข้มข้นสำหรับบทบาทแรก แต่กลับมีความรู้ความเข้าใจ ในบทบาทที่สองอย่างจำกัด การขาดความตระหนักรู้ในบทบาททางกฎหมายนี้ อาจนำไปสู่การออกคำสั่งที่ บกพร่องในเชิงกระบวนการ ซึ่งไม่ใช่เพราะเจตนาคลั่นแคล้ง แต่เกิดจากความไม่คุ้นเคยกับหลักกฎหมายปกครอง และวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน ผลลัพธ์ที่ตามมา คือ คำสั่งเหล่านั้นมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกเพิกถอนโดยศาล ปกครองด้วยเหตุผลด้านความไม่ชอบด้วยกระบวนการ ซึ่งไม่เพียงแต่จะสร้างความเสียหายต่อตัวข้าราชการพล เรือนกลาโหมผู้นั้น แต่ยังบั่นทอนอำนาจและความน่าเชื่อถือของผู้บังคับบัญชาในระยะยาวอีกด้วย

เปรียบเทียบกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับกับระหว่างข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนกลาโหม

การวิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่างของกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคลากรทั้งสองกลุ่มอย่าง ละเอียดจะช่วยให้เห็นภาพเชิงโครงสร้างของปัญหาได้อย่างชัดเจน และทำให้เข้าใจถึงความเปราะบาง ของสถานะข้าราชการพลเรือนกลาโหมในโครงสร้างอำนาจทหารอย่างเป็นรูปธรรม การเปรียบเทียบดังกล่าว มิใช่เพียงการนำเสนอข้อมูลทางกฎหมาย แต่เป็นการชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างเชิงปรัชญาและวัตถุประสงค์ ของกฎหมายแต่ละฉบับ

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับกับระหว่างข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนกลาโหม

หัวข้อเปรียบเทียบ	ข้าราชการทหาร	ข้าราชการพลเรือนกลาโหม
ฐานะ	ข้าราชการประเภททหาร มีชั้นยศ และได้รับบรรจุตามระบบยศ	ข้าราชการในกระทรวงกลาโหมแต่ไม่มี ชั้นยศ และตำแหน่งเป็นไปตามประเภท ที่กำหนดไว้ ๕ ประเภท
กฎหมายหลักที่ใช้บังคับ	พระราชบัญญัติวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖, พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑	พระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการ พลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖, ข้อบังคับ และระเบียบกระทรวงกลาโหมที่ออก ตามกฎหมายนี้

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

หัวข้อเปรียบเทียบ	ข้าราชการทหาร	ข้าราชการพลเรือนกลาโหม
การบรรจุและแต่งตั้ง	ดำเนินการตามข้อบังคับทหารว่าด้วยการแต่งตั้งยศทหาร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา ๒๕๖๖ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การจัดประเภทตำแหน่ง, อัตราเงินเดือน และวิธีการบรรจุ
การลงโทษทางวินัย	โทษทางวินัยที่กำหนดโดย พ.ร.บ.วินัยทหาร มี ๕ สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์, ทัณฑกรรม, กัก, ชัง, จำขัง นอกจากนี้ยังสามารถปลดหรือถอดจากยศได้	โทษทางวินัยที่กำหนดโดยข้อบังคับกระทรวงกลาโหมฯ มี ๕ สถาน ได้แก่ ไล่ออก, ปลดออก, ลดขั้นเงินเดือน, ตัดเงินเดือน, ภาคทัณฑ์
ช่องทางการร้องทุกข์	ต้องร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามลำดับชั้น และมีข้อจำกัดด้านเวลาและวิธีการร้องทุกข์ คดีเกี่ยวกับวินัยทหารโดยตรงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	สามารถร้องทุกข์ไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่ง และมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ช่องทางการอุทธรณ์	กฎหมายวินัยทหารไม่ได้เปิดช่องให้อุทธรณ์ แต่เปิดช่องให้ผู้ถูกลงทัณฑ์ร้องทุกข์ได้หากเห็นว่าตน ไม่ได้กระทำผิด, ถูกลงโทษรุนแรงเกินความผิด และไม่ได้รับความเป็นธรรม	มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้บังคับบัญชา และหากไม่พอใจผลวินิจฉัย มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากคำสั่งลงโทษถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

จากการพิจารณตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความแตกต่างระหว่างบุคลากรทั้งสองประเภทนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การมีหรือไม่มีชั้นยศ แต่เป็นความแตกต่างเชิงปรัชญาของกฎหมายที่ใช้บังคับโดยสิ้นเชิง กฎหมายวินัยทหารให้ความสำคัญสูงสุดกับหลักเอกภาพของคำสั่ง (Unity of Command) และการเชื่อฟังคำสั่งโดยเคร่งครัด ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับภารกิจทางยุทธการ ในทางกลับกัน กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนกลาโหมให้ความสำคัญกับหลักการคุ้มครองสิทธิและความเป็นธรรมตามระบบราชการพลเรือนทั่วไป ความแตกต่างนี้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญในการปฏิบัติ เมื่อผู้บังคับบัญชาทหารออกคำสั่งต่อข้าราชการพลเรือนกลาโหม คำสั่งนั้นจะถูกพิจารณาในกรอบใด ผู้ที่ไม่มีสถานะเป็นทหารโดยสมบูรณ์จะถูกบังคับด้วยระเบียบวินัยทหารที่เข้มงวดและมีช่องทางอุทธรณ์ที่จำกัดได้อย่างไร คำถามนี้นำไปสู่บทบาทสำคัญของศาลปกครองในการพิจารณาข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น เพราะสิทธิในการฟ้องคดีปกครองของข้าราชการพลเรือนกลาโหมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นเป็นสิ่งที่ทหารไม่อาจใช้สิทธิได้โดยตรงในคดีวินัยของตนเอง

บทบาทของศาลปกครองในการสร้างดุลยภาพ เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้บังคับบัญชาทหารกับข้าราชการพลเรือนกลาโหม ศาลปกครองจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะองค์กรตุลาการที่เป็นกลางในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง และสร้างดุลยภาพระหว่างความจำเป็นของทางราชการกับสิทธิของปัจเจกบุคคล

๑. เขตอำนาจศาลปกครองต่อข้อพิพาทด้านบุคลากรในกระทรวงกลาโหม โดยหลักแล้ว ศาลปกครองมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ข้อพิพาทที่เกิดจากกฎหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาทหารที่มีต่อข้าราชการพลเรือนกลาโหมในเรื่องการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม, การพิจารณาความดีความชอบที่ไม่โปร่งใส, หรือการลงโทษทางวินัยที่บกพร่องทางกระบวนการ จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นที่สำคัญและเป็นหัวใจของความท้าทายในประเด็นนี้ คือ มาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่าการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง บทบัญญัตินี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อรักษาลักษณะพิเศษของการบังคับบัญชาและการรักษาวินัยในกองทัพซึ่งเป็นเรื่องของข้าราชการทหารโดยเฉพาะ แต่เมื่อมีการนำข้าราชการพลเรือนกลาโหมเข้ามาในระบบปัญหาการตีความจึงเกิดขึ้น

๒. การวิเคราะห์บรรทัดฐานคำพิพากษาที่สำคัญ แม้ข้าราชการพลเรือนกลาโหมจะเป็นบุคลากรกลุ่มใหม่ แต่ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานที่สำคัญจากการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานความมั่นคงอื่น ๆ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางได้ ดังนี้

- กรณีการย้ายที่ไม่เป็นธรรม ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้อย่างสม่าเสมอว่า แม้การสั่งย้ายจะเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา แต่ดุลพินิจนั้นต้องมีขอบเขตและต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ มิใช่เพื่อกลั่นแกล้งหรือลงโทษ ศาลจะตรวจสอบถึงเหตุผลความจำเป็นเบื้องหลังคำสั่งย้าย และหากพบว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ปราศจากเหตุผลอันสมควร หรือมีเจตนาอื่นแอบแฝง ศาลก็มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งย้ายนั้นได้ โดยหนึ่งในคดีที่ถือเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญยิ่ง คือ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ คุณฉวีล เปลี่ยนศรี เห็นว่าการโอนย้ายดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องเป็นการใช้อำนาจกลั่นแกล้งลดบทบาทหน้าที่และศักดิ์ศรีในทางราชการของตน อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดกับระบบคุณธรรม จึงได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งต่อมาได้วินิจฉัยยกคำร้องทุกข์เป็นเหตุให้คุณฉวีล ฯ ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ ที่ ๒ ตามลำดับ ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าวและขอให้ตนกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิม ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาคัดสินไปเมื่อปี ๒๕๕๖ ว่าคำสั่งย้าย คุณฉวีล ฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์และสุดท้าย ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้เมื่อวันศุกร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๗ ว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งย้ายโดยไม่มีเหตุผลรองรับอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุด จึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยกำหนดให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับคือวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมภายใน ๔๕ วัน

ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดถือเป็นที่สุด มีผลเป็นการผูกพันและบังคับให้คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้สร้างหลักการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการตรวจสอบ "การใช้ดุลพินิจ" ในการโยกย้ายข้าราชการ และกลายเป็นแนวทางปฏิบัติที่ผู้บริหารและฝ่ายบุคคลต้องศึกษาและทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง

- กรณีการดำเนินการทางวินัย ศาลให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับความชอบด้วยกระบวนการ (Procedural Fairness) ในการดำเนินการทางวินัย บรรทัดฐานคำพิพากษาจำนวนมากได้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจากกระบวนการสอบสวนมีข้อบกพร่อง เช่น การไม่แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบอย่างชัดเจน, การไม่ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอ, หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีลักษณะไม่เป็นกลาง ตัวอย่างคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๐๑/๒๕๕๘ คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีในเรื่องความรับผิดทางละเมิด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เป็นกรณีการออกคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งต้องรับผิด (หรือมีส่วนได้เสียในเหตุละเมิดนั้น) กลับเป็นผู้ลงนาม แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วยตนเอง อีกทั้งยังร่วมเป็นกรรมการสอบสวนและท้ายที่สุดเป็น ผู้ออกคำสั่งเรียกให้ชุดใช้เงินจากผู้ได้บังคับบัญชา การกระทำดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเสียเอง การพิจารณาทางปกครองจึงเสียไปทั้งหมด หลักการนี้ป้องกันมิให้ผู้ที่มีความคุ้นเคยส่วนตัวหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนใช้อำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการจัดการกับคู่กรณีของตน

- กรณีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ศาลปกครองทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจ (Abuse of Discretion) ของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปราศจากอคติหรือการใช้เหตุผลที่ไม่สมเหตุสมผล ตัวอย่างหมายเลขคดีแดงที่ อ. ๑๔๕๘-๑๔๕๙/๒๕๕๔ และ แนวคดี อ. ๒๕๓/๒๕๖๕ ในคดีเหล่านี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดจริง แต่ได้มีการเยียวยาชดใช้เงินคืนและความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าไม่สูงมาก ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไล่ออกโดยอ้างว่าต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญว่า มติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในของฝ่ายบริหาร แต่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการกำหนดระดับโทษไล่ออกหรือปลดออก การที่ผู้บังคับบัญชายึดตามมติคณะรัฐมนตรี โดยไม่พิจารณาพฤติการณ์เฉพาะตัวของผู้กระทำผิด ถือเป็นการไม่ใช้ดุลพินิจ หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ศาลเห็นว่าในกรณีที่ความผิดไม่ร้ายแรงถึงขนาดการลงโทษไล่ออก ซึ่งทำให้เสียสิทธิบำเหน็จบำนาญทั้งหมด เป็นมาตรการที่ไม่พอสมควรแก่เหตุ (Disproportionate) และรุนแรงเกินกว่ากรณีความผิดศาลจึงมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ออก และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษใหม่ที่เหมาะสมกว่า เช่น ปลดออก ซึ่งยังได้รับบำเหน็จบำนาญ

๓. พื้นที่สีเทาทางเขตอำนาจศาล

ความท้าทายที่สำคัญที่สุดสำหรับข้าราชการพลเรือนกลาโหมในอนาคต คือการตีความข้อยกเว้นเรื่อง วินัยทหารตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งจะสร้างพื้นที่สีเทาทางกฎหมายขึ้นมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สถานการณ์สมมติ หากข้าราชการพลเรือนกลาโหมถูกผู้บังคับบัญชาทหารสั่งลงโทษกักบริเวณหรือตัดเงินเดือนโดยอ้างว่าเป็นมาตรการเพื่อรักษาระเบียบวินัยในหน่วยทหาร คำถามที่จะเกิดขึ้นคือ การกระทำดังกล่าวเป็นการลงโทษทางวินัย ตาม พ.ร.ฎ.ข้าราชการพลเรือนกลาโหมฯ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หรือเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ผลกระทบ ความไม่ชัดเจนนี้สร้างความเสี่ยงทางกฎหมายอย่างยิ่ง ผู้บังคับบัญชาอาจเชื่อว่าตนกำลังใช้อำนาจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยตามแบบธรรมเนียมทหาร ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนกลาโหมมองว่าเป็นการละเมิดสิทธิโดยปราศจากกระบวนการที่เป็นธรรมตามกฎหมายปกครอง คดีแรกที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองในประเด็นนี้จะมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการวางบรรทัดฐานและกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนระหว่างอำนาจทั้งสองส่วนนี้

ดังนั้น บทบาทของศาลปกครองจึงไม่ใช่เพียงการแก้ไขข้อพิพาทเป็นรายกรณี แต่ยังเป็นการสร้างและขัดเกลาหลักกฎหมายปกครองในบริบทของหน่วยงานความมั่นคงให้มีความชัดเจนและเป็นธรรม ซึ่งจะเป็ปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการปฏิรูปโครงสร้างกำลังพลในระยะยาว

มุมมองเชิงเปรียบเทียบและหลักการสากล เพื่อแสวงหาแนวทางในการสร้างดุลยภาพที่เหมาะสมสำหรับบริบทของประเทศไทย การศึกษาหลักการและแนวปฏิบัติในระดับสากลที่ประเทศประชาธิปไตยต่าง ๆ ยึดถือในการกำกับดูแลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายทหารและพลเรือนกลาโหม จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง หลักการเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นมาตรฐานสากล แต่ยังเป็นเครื่องมือทางความคิดที่มีประสิทธิภาพในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง

๑. หลักนิติธรรมและการควบคุมโดยพลเรือนในกองทัพประชาธิปไตย สองหลักการพื้นฐานที่ค้ำจุนระบอบประชาธิปไตยในด้านความมั่นคงคือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) และ หลักการควบคุมกองทัพโดยพลเรือน (Civilian Control of the Military)

- หลักนิติธรรมในบริบททางทหาร หลักนิติธรรมยืนยันว่าไม่มีองค์กรหรือบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย กองทัพในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น การอ้างความจำเป็นทางทหาร หรือ ความมั่นคงของชาติ ไม่สามารถใช้เป็นเหตุผลในการละเมิดกฎหมายหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้โดยปราศจากอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน การนำหลักนิติธรรมมาใช้กับกองทัพอย่างจริงจัง คือ การรับประกันว่าการใช้อำนาจบังคับบัญชาจะเป็นไปอย่างมีเหตุผล มีขอบเขต และสามารถตรวจสอบได้

- หลักการควบคุมโดยพลเรือน หลักการนี้มีความหมายที่ลึกซึ้งกว่าเพียงแค่การมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นพลเรือน แต่ครอบคลุมถึงกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลจากฝ่ายพลเรือนในทุกระดับทั้งฝ่ายบริหาร, ฝ่ายนิติบัญญัติ (ผ่านการอนุมัติงบประมาณและการตั้งกระทุ่ถาม), และฝ่ายตุลาการ (ผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง) การมีข้าราชการพลเรือนกลาโหมจำนวนมากปฏิบัติงานอยู่ภายในกระทรวงกลาโหม ถือเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งของการควบคุมโดยพลเรือนในทางปฏิบัติ (Practical Civilian Control) เพราะเป็นการนำวัฒนธรรมและมุมมองของพลเรือนเข้าไปผสมผสานและสร้างความสมดุลภายในองค์กรทางทหาร

๒. เครื่องมือในการสร้างสมดุล ในระบบกฎหมายปกครองของยุโรปและอีกหลายประเทศทั่วโลก หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ศาลใช้ในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการนี้ได้ปฏิเสธความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐ แต่เรียกร้องให้การใช้อำนาจนั้นต้องมีความเหมาะสมพอควรและได้ดุลยภาพ หลักความได้สัดส่วนประกอบด้วย การทดสอบ ๓ ขั้นตอน ดังนี้

- หลักความเหมาะสม (Principle of suitability) มาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้ เช่น คำสั่งย้าย จะต้องสามารถส่งเสริมหรือบรรลุลักษณะที่ชอบด้วยกฎหมายได้จริง (เช่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงาน) หากมาตรการนั้นไม่เกี่ยวข้องหรือไม่นำไปสู่การบรรลุลักษณะก็ถือว่าไม่เหมาะสม

- หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) ในบรรดามาตรการทั้งหลายที่สามารถบรรลุลักษณะได้เท่าเทียมกัน ฝ่ายปกครองต้องเลือกใช้มาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนน้อยที่สุด (Least Intrusive Means)

- หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากมาตรการนั้น กับความเสียหายหรือภาระที่เกิดแก่สิทธิของเอกชน ประโยชน์ที่ได้รับต้องมีน้ำหนักมากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน หลักการนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งในการเปลี่ยนมุมมองจากการปะทะกันระหว่างอำนาจกับสิทธิไปสู่การชั่งน้ำหนักอย่างมีเหตุผล ทำให้การตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา และการตรวจสอบของศาลมีกรอบการวิเคราะห์ที่เป็นระบบและโปร่งใสมากขึ้น

๓. ขีดจำกัดที่ล่วงละเมิดมิได้ เหนือสิ่งอื่นใดหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ถือเป็นคุณค่าพื้นฐาน และเป็นขีดจำกัดสุดท้ายของการใช้อำนาจอรัฐทั้งหมด ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มักถูกมองว่าเป็นสิทธิที่ไม่อาจถูกลิดรอนได้ไม่ว่าในกรณีใด ๆ (Non-derogable Right) ในบริบททางทหาร หลักการนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะแม้จะอยู่ภายใต้แรงกดดันของระเบียบวินัย และภารกิจด้านความมั่นคง การปฏิบัติต่อกำลังพลทุกคน ไม่ว่าจะเป็ทหารหรือพลเรือน จะต้องไม่เป็นการกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี หลักการนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการทางวินัย โดยเป็นเกราะป้องกันการลงโทษที่มีลักษณะเป็นการประจาน, การดูหมิ่นเหยียดหยาม หรือการกระทำที่ลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ของผู้ได้บังคับบัญชา ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้วางบรรทัดฐานไว้อย่างชัดเจนว่า แม้ชีวิตในกองทัพจะมีลักษณะพิเศษ แต่สิทธิขั้นพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น การห้ามทรมาน และการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรม ยังคงได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่

การนำหลักการสากลเหล่านี้มาพิจารณา ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดทอนอำนาจบังคับบัญชาที่จำเป็น แต่เพื่อวางกรอบให้อำนาจนั้นถูกใช้อย่างชาญฉลาดและชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักความได้สัดส่วน สามารถถูกปรับเปลี่ยนจากแนวคิดทางกฎหมายที่ใช้ในการตรวจสอบโดยศาลมาเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเชิงรุกสำหรับผู้บังคับบัญชาได้ แทนที่จะมองว่าหลักการเหล่านี้เป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรค ควรพิจารณาว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) ที่ช่วยให้ผู้บังคับบัญชาสามารถนำหน่วยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสง่างามในโลกสมัยใหม่ ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับการฝึกอบรมให้เข้าใจและประยุกต์ใช้หลักการเหล่านี้ จะสามารถออกคำสั่งที่ทั้งเฉียบขาดในทางทหารและหนักแน่นในทางกฎหมาย ซึ่งจะช่วยลดข้อพิพาทที่ไม่จำเป็น, เสริมสร้างขวัญและกำลังใจของบุคลากรทั้งทหารและพลเรือนกลาโหม และยกระดับความน่าเชื่อถือของกองทัพในสายตาของสาธารณชนในท้ายที่สุด

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย จากการวิเคราะห์กรอบกฎหมายของประเทศไทย บรรทัดฐานของศาลปกครอง และหลักการสากล บทความนี้ได้สังเคราะห์องค์ความรู้และนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรม เพื่อสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจบังคับบัญชาทางทหารกับสิทธิของข้าราชการพลเรือนกลาโหม

๑. เสนอกรอบการสร้างดุลยภาพสำหรับการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา เพื่อแก้ไขภาวะทวิบาทของ ผู้บังคับบัญชา และลดความเสี่ยงที่คำสั่งจะถูกเพิกถอนในชั้นศาล ควรมีการพัฒนากรอบการตัดสินใจ (Decision-Making Framework) ที่ผนวกหลักกฎหมายปกครองเข้ากับกระบวนการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา ก่อนออกคำสั่งที่กระทบสิทธิของข้าราชการพลเรือนกลาโหม กรอบการทำงานนี้อาจอยู่ในรูปแบบของรายการตรวจสอบ (Checklist) หรือชุดคำถามนำทาง โดยอิงจากหลักความได้สัดส่วน ดังนี้

กรอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองต่อข้าราชการพลเรือนกลาโหม

๑.๑ การระบุปัญหาและวัตถุประสงค์ (Problem & Objective Identification)

- ปัญหาที่ต้องการแก้ไขคืออะไร เช่น ประสิทธิภาพการทำงานลดลง, การไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

- วัตถุประสงค์ของคำสั่งนี้คืออะไร และเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (เช่น เพื่อประโยชน์ของทางราชการ, เพื่อรักษาวินัย)

๑.๒ การพิจารณาความเหมาะสม (Suitability Test) มาตรการที่กำลังจะใช้ เช่น การย้าย, การตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นได้จริงหรือไม่

๑.๓ การพิจารณาความจำเป็น (Necessity Test) มีมาตรการอื่นที่กระทบสิทธิน้อยกว่านี้หรือไม่ ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้ เช่น การพูดคุยให้คำแนะนำ, การส่งไปฝึกอบรมเพิ่มเติม, การปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งเดิม

๑.๔ การชั่งน้ำหนักประโยชน์และผลกระทบ (Balancing Test)

- ประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับจากมาตรการนี้มีน้ำหนักมากเพียงใด

- ผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดกับข้าราชการผู้นั้น เช่น ผลกระทบต่อครอบครัว, ความก้าวหน้าในอาชีพ, ขวัญกำลังใจ มีมากน้อยเพียงใด

- เมื่อชั่งน้ำหนักแล้ว ประโยชน์ของทางราชการมีมากกว่าผลกระทบต่อตัวบุคคลอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่

๑.๕ การดำเนินการตามกระบวนการ (Procedural Due Process)

- ได้แจ้งข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุแห่งการออกคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวทราบแล้วหรือไม่

- ได้ให้โอกาสผู้นั้นในการชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอแล้วหรือไม่ ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การนำกรอบการทำงานนี้ไปใช้ จะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาสร้างบันทึกเหตุผล (Record of Reasoning) ที่หนักแน่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งหากคำสั่งนั้นถูกโต้แย้งในชั้นอุทธรณ์หรือในชั้นศาล

๒. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกการเยียวยาภายใน ปัจจุบันการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชามักเป็นไปตามลำดับชั้น ซึ่งอาจขาดความเป็นกลางและไม่ได้รับความไว้วางใจจากผู้ร้องเรียน เพื่อสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพและลดภาระคดีของศาลปกครอง จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

ข้อเสนอแนะ จัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการพลเรือนกลาโหมที่มีความเป็นอิสระ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือสภากลาโหม

เหตุผลสนับสนุน คณะกรรมการนี้ควรมีองค์ประกอบที่ผสมผสานระหว่างนายทหารระดับสูงที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารกำลังพล, ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองและตัวแทนที่มาจากทางเลือกตั้งของข้าราชการพลเรือนกลาโหมเอง การมีกลไกเช่นนี้จะช่วยให้การพิจารณาข้อร้องเรียนเป็นไปอย่างรอบด้าน โดยเข้าใจทั้งบริบทความจำเป็นทางทหารและหลักการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นภายในองค์กร ช่วยถ่วงดุลและแก้ไขปัญหาจำนวนมากได้ก่อนที่จะบานปลายไปสู่กระบวนการยุติธรรมภายนอก

๓. ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและหลักนิยม

- สร้างความชัดเจนทางกฎหมาย กระทรวงกลาโหมควรออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อชี้แจงและกำหนดขอบเขตของคำว่า การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ชัดเจน โดยระบุว่าข้อยกเว้นดังกล่าว ไม่ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการพลเรือนกลาโหม ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองและอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเขตอำนาจของศาลปกครอง การสร้างความชัดเจนนี้จะช่วยลดปัญหาการตีความและป้องกันการปฏิเสธความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายปกครอง

- ยกระดับการฝึกอบรมด้านกฎหมาย บรรจุหลักสูตรภาคบังคับเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง, กระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม, หลักความได้สัดส่วน และหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เข้าไปในหลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนเสนาธิการทหารทุกเหล่าทัพ และวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร การลงทุนในการสร้างความรู้ความเข้าใจทางกฎหมาย (Legal Literacy) ให้กับผู้บังคับบัญชาทุกระดับ คือการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุและเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันทางกฎหมายให้กับองค์กรในระยะยาว

- พัฒนาหลักนิยมร่วม จัดทำหลักนิยมร่วมว่าด้วยการบริหารจัดการกำลังพลผสมระหว่างทหารและพลเรือน (Joint Doctrine for Mixed Personnel Management) เพื่อเป็นคู่มือมาตรฐานสำหรับผู้บังคับบัญชาในการบริหารหน่วยงานที่มีทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนปฏิบัติงานร่วมกัน

หลักนิยมนี้ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องการมอบหมายงาน, การประเมินผล, การสื่อสาร และการแก้ไขความขัดแย้ง โดยเคารพในสถานะทางกฎหมายและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของบุคลากรทั้งสองกลุ่ม

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะเหล่านี้ จะเป็นการเปลี่ยนผ่านจากการเผชิญหน้าระหว่างสองระบบกฎหมายไปสู่การบูรณาการที่สร้างสรรค์ ซึ่งจะนำไปสู่องค์กรด้านความมั่นคงที่แข็งแกร่งและเป็นธรรม

บทสรุป

การปฏิรูปโครงสร้างกำลังพลโดยการจัดตั้งระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหม ถือเป็นก้าวที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการปรับปรุงกองทัพให้พร้อมรับมือกับความท้าทายด้านความมั่นคงที่ซับซ้อนในยุคปัจจุบัน การนำความรู้ ความเชี่ยวชาญจากภาคพลเรือนเข้ามาเสริมสร้างศักยภาพของกระทรวงกลาโหมเป็นทิศทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับแนวโน้มสากล อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการปฏิรูปนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนหรือคุณภาพของบุคลากรที่รับเข้ามาเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการบริหารจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นใหม่นี้ให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

บทวิเคราะห์ตลอดทั้งบทความนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงแก่นของความท้าทาย ซึ่งก็คือความตึงเครียดเชิงโครงสร้างระหว่างกระบวนการตัดสินใจของอำนาจบังคับบัญชาทางทหารที่เน้นภารกิจและวินัย กับกระบวนการของกฎหมายปกครองที่เน้นการคุ้มครองสิทธิและกระบวนการที่เป็นธรรม การปล่อยให้ความตึงเครียดนี้ดำรงอยู่โดยไม่มีกลไกจัดการที่ชัดเจน จะนำไปสู่ความขัดแย้ง, การฟ้องร้องคดีปกครอง, การบั่นทอนขวัญกำลังใจ และท้ายที่สุด คือการลดทอนประสิทธิภาพขององค์กรโดยรวม

หนทางข้างหน้ามิใช่การเลือกระหว่างความมั่นคงกับสิทธิและไม่ใช่การบีบบังคับให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องยอมอ่อนข้อให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง แต่คือการแสวงหาซึ่งอำนาจบังคับบัญชาทางทหารยังคงความศักดิ์สิทธิ์และเด็ดขาดในภารกิจที่จำเป็น ขณะเดียวกันก็ถูกใช้ภายในกรอบของหลักนิติธรรมที่เคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีของบุคลากรพลเรือน การบรรลุซึ่งจุดสมดุลนี้ต้องการความมุ่งมั่นในสามระดับ คือ ความชัดเจนทางกฎหมายผ่านการออกกฎหมายระเบียบที่อุดช่องว่างและลดความคลุมเครือ, ความเข้มแข็งทางสถาบัน ผ่านการสร้างกลไกการเยียวยาภายในที่เป็นอิสระและน่าเชื่อถือ และที่สำคัญที่สุดคือ การเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรม ภายในหมู่ผู้บังคับบัญชาทหาร ให้ยอมรับและเข้าใจในบทบาทควบคู่ของตนในฐานะผู้บริหารราชการแผ่นดินที่ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายปกครองอย่างเคร่งครัด

ท้ายที่สุดแล้ว กองทัพที่ทันสมัยและแข็งแกร่งอย่างแท้จริงในระบบประชาธิปไตย ไม่ได้วัดกันที่แสนยานุภาพทางทหารเพียงอย่างเดียว แต่ยังวัดกันที่ความสามารถในการบูรณาการหลักนิติธรรมเข้ากับการปฏิบัติการได้อย่างลงตัว การสร้างดุลยภาพที่ประสบความสำเร็จระหว่างอำนาจบังคับบัญชากับสิทธิของพลเรือน จะเป็นเครื่องพิสูจน์ถึงวุฒิภาวะของกองทัพ และจะนำไปสู่องค์กรด้านความมั่นคงที่มีทั้งประสิทธิภาพ, ความชอบธรรม และได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดของความมั่นคงแห่งชาติที่ยั่งยืน

บรรณานุกรม

๑. พระราชบัญญัติวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖
๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
๓. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
๔. พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑
๕. พระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖
๖. ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖
๗. ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๖
๘. คำสั่งกระทรวงกลาโหม เรื่องการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนกลาโหม
๙. ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนกลาโหม
๑๐. ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการพิจารณาบำเหน็จประจำปีของข้าราชการพลเรือนกลาโหม พ.ศ. ๒๕๖๗
๑๑. กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์, (๒๕๕๖). ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑. วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
๑๒. พลอากาศเอก แอร์บูล สุทธิวรรณ, (๒๕๖๔). หลักนิติธรรมกับการปกครองบังคับบัญชาทหารกองประจำการ. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙. วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
๑๓. พลโท กนต์พจน์ เศรษฐารัศมี, (๒๕๖๕). หลักนิติธรรม : กรณีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิของข้าราชการทหารที่ถูกลงโทษทางวินัย. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐. วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
๑๔. Jordan J. Paust, (2013). International Law, Dignity, Democracy, and the Arab Spring. Cornell International Law Journal. Cornell University. เข้าถึงเมื่อวันที่ สิงหาคม ๒๙, ๒๐๒๕
๑๕. Human Dignity in International Humanitarian Law (Chapter ๔) - Cambridge University Press, เข้าถึงเมื่อ สิงหาคม ๒๑, ๒๐๒๕
๑๖. Penal Sanctions for Maltreatment of Prisoners of War | American Journal of International Law | Cambridge Core, เข้าถึงเมื่อ สิงหาคม ๒๑, ๒๐๒๕