

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาพความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559<sup>1</sup>

วิลาวัลย์ ศิลปเดช<sup>2</sup>

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาพความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559<sup>3</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา และหลักการเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติในบริบทของประเทศไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดและบริหารนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงแห่งชาติให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และรองรับสถานการณ์ภัยคุกคามที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน โดยปัญหาความมั่นคงแห่งชาติในยุคปัจจุบันไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการป้องกันภัยคุกคามทางทหารจากภายนอกเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงภัยคุกคามรูปแบบใหม่ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนสิทธิเสรีภาพและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น การบริหารจัดการความมั่นคงแห่งชาติอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นภารกิจสำคัญของรัฐที่จำเป็นต้องอาศัยกลไกและเครื่องมือทางกฎหมายที่มีความชัดเจน ครอบคลุม และรัดกุม เพื่อให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายและมาตรการในการรับมือกับภัยคุกคามได้อย่างทันที่ และเสริมสร้างศักยภาพในการธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาพความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ของพระราชบัญญัติสภาพความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 4 ที่กำหนดไว้ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ หมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ” ซึ่งได้กำหนดความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ไว้ในลักษณะขยายความมั่นคงสู่มิติที่หลากหลายมากขึ้น แต่ยังคงเน้นไปที่มิติด้านความปลอดภัยของรัฐและภัยคุกคามในรูปแบบดั้งเดิม เช่น การรุกรานจากภายนอกหรือการบ่อนทำลายภายในประเทศ ซึ่งไม่เพียงพอ

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาพความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ อรวรรณ พจนานูรัตน์

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติสภาพความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559

ที่จะรองรับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ล้วนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของ  
รัฐและคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาวทั้งสิ้น ประกอบกับสถานการณ์ ภัยคุกคามต่อความมั่นคง  
แห่งชาติในปัจจุบันที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้  
จะมีความพยายามขยายขอบเขตความหมายให้ครอบคลุมมิติต่าง ๆ มากขึ้น โดยสาระสำคัญยังคงยึดโยงกับแนวคิด  
ความมั่นคงแบบดั้งเดิมที่เน้นภัยคุกคามต่อรัฐ อธิปไตย และความปลอดภัยในเชิงการทหารหรือการเมืองเป็น  
หลัก ส่งผลให้ความหมายดังกล่าวยังไม่สามารถรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ๆ เช่น ภัยคุกคามทางไซเบอร์ โรค  
อุบัติใหม่ อาชญากรรมข้ามชาติ วิกฤติเศรษฐกิจ หรือปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างชัดเจนและเพียงพอ อีกทั้งการใช้  
ถ้อยคำ ในลักษณะที่กว้างและมีความเป็นนามธรรมสูง ยังนำไปสู่ปัญหาในการตีความและการกำหนดขอบเขต  
อำนาจหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งอาจเปิดช่องให้เกิดการใช้  
ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางเกินสมควร หรือการนำแนวคิดด้านความมั่นคงไปใช้ครอบคลุมการดำเนินการที่ไม่ใช่ภัย  
คุกคามต่อความมั่นคงโดยตรง อันอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงเสี่ยงต่อการถูกใช้เป็น  
เครื่องมือทางการเมือง ดังนั้น เมื่อผู้ศึกษาพิจารณาตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560<sup>4</sup> ที่  
กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและรัฐ สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของบุคคล องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งได้ให้  
ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับการรักษาความ  
สงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐ และได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่ถือเป็นกรอบและพันธสัญญาทาง  
กฎหมายที่รัฐบาลต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีทิศทางที่ชัดเจนและ  
สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการพัฒนาประเทศอย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยคำนึงถึงประโยชน์  
สุขของประชาชนเป็นสำคัญที่สุด รวมทั้งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561 - 2580<sup>5</sup> ประเด็นด้านความมั่นคง  
ถือเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนเพื่อให้ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ซึ่ง  
มุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงในทุกมิติและการรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ๆ และแผนแม่บทภายใต้  
ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 - 2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)<sup>6</sup> ประเด็นความมั่นคงที่ใช้แนวคิดความมั่นคงแบบองค์  
รวมให้ครอบคลุมหลายมิติ เน้นการดำเนินการให้ปัญหาเก่าหมดไป ปัญหาใหม่ไม่เกิด เอื้อต่อการบริหาร  
ประเทศยิ่งขึ้น รวมถึงนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570)<sup>7</sup> เพื่อเป็น  
กรอบหรือทิศทางในการดำเนินการป้องกันแจ้งเตือน แก้ไข ระวังยับยั้งภัยคุกคาม ซึ่งต่างมุ่งเน้นแนวคิด ความ

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, (6 เมษายน 2560),  
หน้า 14 - 17

<sup>5</sup> ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)

<sup>6</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 -2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)

<sup>7</sup> นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570)

มั่นคงแบบองค์รวมและให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นศูนย์กลาง จะเห็นได้ว่าความมั่นคงแห่งชาติในพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติยังไม่สะท้อนมิติเหล่านี้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในด้านความมั่นคงของมนุษย์ เช่น ความมั่นคงด้านสุขภาพ อาหาร สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต ยิ่งไปกว่านั้นความไม่ชัดเจนของนิยามยังส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนและความไม่สอดคล้องกับ “ความมั่นคงของรัฐ” ตามประมวลกฎหมายอาญา หมวด 1 ความผิดเกี่ยวกับ ความมั่นคงของรัฐที่มุ่งเน้นด้านการรักษาอำนาจรัฐและความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะการป้องกันการกระทำที่เป็นภัยต่ออำนาจอธิปไตยและเสถียรภาพทางการเมืองโดยตรง ซึ่งได้กำหนดนิยามที่เฉพาะเจาะจงและมีลักษณะแคบกว่าอย่างชัดเจน โดยมุ่งไปที่การปกป้องอธิปไตยและเสถียรภาพของรัฐ แต่ขณะเดียวกันนิยามของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 กลับมีขอบเขตที่เปิดกว้างมากกว่าและเป็นนามธรรม ครอบคลุมถึงการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน ผลประโยชน์แห่งชาติ ความปลอดภัยของประชาชน และความพร้อมของประเทศต่อภัยคุกคามในอนาคตที่มีลักษณะเป็นนิยามเชิงองค์รวม เมื่อพิจารณาทั้งสองกฎหมายอาจก่อให้เกิดผลกระทบจากความไม่สอดคล้องกันในการบังคับใช้กฎหมาย และอาจถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ได้ง่าย เนื่องจากความมั่นคงของรัฐตามประมวลกฎหมายอาญามีลักษณะเป็นนิยามแคบและต้องตีความอย่างเคร่งครัด เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลความแตกต่างดังกล่าวอาจนำไปสู่ความไม่เป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และเกิดความสับสนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของประชาชนต่อบทบาทและขอบเขตอำนาจของกลไกด้านความมั่นคง ดังนั้น ความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ของพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 แม้จะมีความก้าวหน้าในการขยายขอบเขตจากแนวคิดแบบดั้งเดิม แต่ยังคงความชัดเจนและความสอดคล้องกับบริบทภัยคุกคามสมัยใหม่และแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในระดับสากล ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความมั่นคงของรัฐ และต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีข้อสังเกตเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่าง “ความมั่นคงของรัฐ” และ “ความมั่นคงแห่งชาติ” ในบริบทกฎหมายอาญา ซึ่งจากการบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญา พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนระหว่างแนวคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงแห่งชาติ โดยมักใช้แทนกันทั้งที่ประมวลกฎหมายอาญามุ่งคุ้มครองความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญมิใช่ความมั่นคงของรัฐบาลซึ่งเป็นเพียงกลไกบริหารในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ความมั่นคงของรัฐจึงควรหมายถึงการดำรงอยู่ของรัฐ โดยไม่ขึ้นกับตัวบุคคลหรือคณะผู้ใช้อำนาจ หากรัฐบาลใช้อำนาจโดยไม่ชอบ รัฐย่อมต้องมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลไม่ใช่ขยายการคุ้มครองไปยังรัฐบาลในนามของความมั่นคง อย่างไรก็ตามที่ผ่านมากลับปรากฏแนวโน้มการนำแนวคิดความมั่นคงของรัฐมาใช้กับประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในคดีความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น มาตรา 112 และมาตรา 116 ส่งผลให้ผู้ถูก

กล่าวหาต้องเผชิญการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นเวลานานก่อนมีคำวินิจฉัย ทั้งยังสะท้อนปัญหาการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตขัดต่อ หลักนิติรัฐที่กำหนดให้การจำกัดสิทธิต้องมีฐานกฎหมายที่ชัดเจน มีความจำเป็น และได้สัดส่วน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการไม่แยกแยะให้ชัดเจนระหว่างความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงแห่งชาติ และความมั่นคงของรัฐบาล อาจนำไปสู่การบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญา และเปิดช่องให้ความมั่นคง ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ดังนั้น การตีความและบังคับใช้กฎหมายอาญาเกี่ยวกับความมั่นคงควรยึดหลักนิติรัฐ หลักสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยยืนยันว่า ความมั่นคงแห่งชาติต้องมุ่งคุ้มครองรัฐและสังคมโดยรวมเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่ เพื่อค้ำจุนอำนาจของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของคณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติของพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 10 ได้กำหนดว่า “สภามีอำนาจแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาของสภาซึ่งมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ด้านละไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในด้านที่จะได้รับ การแต่งตั้ง หรือผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านความมั่นคงหรือนักวิชาการ ด้านความมั่นคงในด้านนั้น คณะที่ปรึกษาตามวรรคหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ติดตาม ประเมิน วิเคราะห์สถานการณ์ อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ ในด้านที่ได้รับการแต่งตั้ง เพื่อเสนอความเห็นต่อสภาหรือพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติตามที่สภามอบหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการ ในการแต่งตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาให้เป็นไปตามที่สภากำหนด” ประกอบกับประกาศสภาความมั่นคงแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565<sup>8</sup> โดยได้กำหนดองค์ประกอบของคณะที่ปรึกษาของสภา ความมั่นคงแห่งชาติ ไว้ในด้านต่าง ๆ ซึ่งที่ผ่านมาตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการส่วนใหญ่ไม่สามารถสละเวลาเข้ามาเข้าร่วม การเข้าร่วมประชุมได้อย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากมีภารกิจในความรับผิดชอบค่อนข้างมาก และมักมอบหมายผู้แทนมา เข้าร่วมการประชุมแทน ส่งผลให้การประชุมคณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติขาดสมาชิกที่มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายโดยตรง อีกทั้งการกำหนดตำแหน่งของคณะที่ปรึกษาไว้ตายตัวตาม โครงสร้างราชการแบบเดิม ยังไม่สอดคล้องกับบริบทภัยคุกคามด้านความมั่นคงในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งมีลักษณะพลวัตและซับซ้อนมากขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องอย่างมีนัยสำคัญกับแนวคิดความมั่นคงที่ทันสมัยอย่างชัดเจน รวมทั้งการ กำหนดประเภทด้านของคณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคง สมัยใหม่ โดยเฉพาะการรวมด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมจิตวิทยาไว้ด้วยกัน เนื่องจากทั้งสองมิติมีลักษณะแนวคิด และวิธีการวิเคราะห์ที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยในมิติด้านเศรษฐกิจจะมุ่งเน้น โครงสร้างระบบเสถียรภาพ

<sup>8</sup> ประกาศสภาความมั่นคงแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ทางการคลัง พลังงาน และความเสถียรเชิงโครงสร้าง ขณะที่มิติด้านสังคมจิตวิทยาเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมมนุษย์ ทัศนคติ ความเชื่อ ความไว้วางใจในรัฐ และพลวัตทางสังคม การนำสองมิติดังกล่าวมารวมกันจึงทำให้การวิเคราะห์ ขาดความลึก ลดทอนคุณค่าทางวิชาการ และส่งผลให้การประเมินความเสี่ยงและการกำหนดนโยบาย คลาดเคลื่อนจากสภาพปัญหาที่แท้จริง เมื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาของ สภาความมั่นคงแห่งชาติที่กำหนดให้คณะที่ปรึกษามีหน้าที่ติดตาม ประเมิน และวิเคราะห์สถานการณ์ด้านความ มั่นคง แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้คณะที่ปรึกษาเป็นองค์ประกอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติตามมาตรา 6 ส่งผลให้คณะที่ปรึกษาไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือเสนอความคิดเห็นต่อที่ประชุม โดยตรง ทำให้ข้อเสนอแนะของคณะที่ปรึกษาจึงมีสถานะเพียงความคิดเห็นทั่วไปที่ไม่ผูกพันต่อการตัดสินใจเชิง นโยบาย และไม่ถูกนำไปใช้ในการกำหนดทิศทางด้านความมั่นคงอย่างเป็นระบบ ซึ่งสะท้อนความไม่ สอดคล้องกับกับหลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจ การที่คณะที่ปรึกษาทำหน้าที่เสนอความคิดเห็นเชิง นโยบายแก่ฝ่ายบริหาร โดยไม่มีสถานะอำนาจหน้าที่และกลไกตรวจสอบที่ชัดเจนตามกฎหมาย ก่อให้เกิดช่องว่างทาง กฎหมายและความเสี่ยงต่อการขาดความโปร่งใสในการบริหารนโยบายความมั่นคง อีกทั้งการแต่งตั้ง คณะที่ปรึกษาเป็นรายบุคคลตามวาระยังส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องทางยุทธศาสตร์และการพัฒนาองค์ความรู้ ด้านความมั่นคงในระยะยาว รวมถึงการบริหารจัดการและการพัฒนาองค์ความรู้ คณะที่ปรึกษามีลักษณะการ ทำงานแบบประชุมเป็นครั้งคราว ขาดแผนการดำเนินงานร่วมระยะยาว และไม่มีระบบระดมองค์ความรู้หรือ การวิจัยเชิงลึกอย่างต่อเนื่อง รายงานผลการศึกษาที่จัดทำขึ้นส่วนใหญ่ไม่ถูกนำไปใช้ประกอบการพิจารณาของ สภาความมั่นคงแห่งชาติอย่างแท้จริง ส่งผลให้ระบบงานด้านความมั่นคงของชาติขาดความยืดหยุ่นและขาด ความสามารถในการปรับตัวต่อภัยคุกคาม แบบผสมผสานในโลกยุคใหม่ จึงกล่าวได้ว่าปัญหาที่มาของคณะที่ ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติไม่ได้เป็นเพียงปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายเท่านั้น หากแต่เป็นปัญหา การออกแบบกลไกการทำงานที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐแนวความคิดความมั่นคงแบบองค์รวมส่งผลให้คณะที่ปรึกษา ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นมันสมองทางวิชาการของสภาความมั่นคงแห่งชาติได้อย่างแท้จริง และหากไม่มีการ ปรับปรุงแก้ไขอาจกระทบต่อประสิทธิภาพในการรับมือกับภัยคุกคามที่ซับซ้อน ของประเทศในระยะยาว

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติของพระราชบัญญัติสภาความมั่นคง แห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 19 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่มีสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ ให้สภาประกาศระดับความร้ายแรงของภัยคุกคามดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอความเห็น แนวทาง มาตรการหรือการ ดำเนินการอื่นที่จำเป็นต่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือสั่งการให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อป้องกัน แก้ไข หรือระงับ ยับยั้งภัยคุกคามดังกล่าว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรียังไม่พิจารณาดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้

สภาเป็นผู้ใช้อำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เท่าที่จำเป็นและเหมาะสม จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เมื่อการใช้อำนาจของสภาลิ้นสุดลงตามวรรคสองแล้ว ให้สภารายงานผลการดำเนินการให้คณะรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกาศให้สถานการณ์ใดเป็นสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามและการยกเลิกการประกาศ รวมทั้งการกำหนดระดับความร้ายแรงของภัยคุกคามให้เป็นไปตามที่สภากำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” ประกอบกับประกาศสภาความมั่นคงแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ ในด้านการก่อการร้าย ลงวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2560<sup>9</sup> การรักษาความมั่นคงแห่งชาติมีเจตนารมณ์สำคัญในการจัดวางกลไกเชิงกฎหมายเพื่อรองรับการบริหารจัดการภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐในบริบทที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ โดยเฉพาะมาตรา 18 และมาตรา 19 กลับพบปัญหาความไม่สอดคล้องในการตีความ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารความมั่นคงแห่งชาติอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อผู้ศึกษาได้พิจารณาตามมาตรา 18 ที่กำหนดหน้าที่ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในติดตาม ประเมิน วิเคราะห์ และแจ้งเตือนสถานการณ์ด้านความมั่นคงต่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี โดยมีลักษณะเป็นกลไกเชิงป้องกันล่วงหน้า สอดคล้องกับหลักการบริหารความเสี่ยงและแนวคิดความมั่นคงสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นการป้องกันก่อนเกิดวิกฤต อย่างไรก็ตาม มาตรา 19 กลับกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของสภาความมั่นคงแห่งชาติไว้ในกรณีที่มีสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งอาจตีความได้ว่าอำนาจสั่งการและมาตรการเร่งด่วนจะถูกเปิดใช้ได้ก็ต่อเมื่อภัยคุกคามเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่าความแตกต่างดังกล่าวก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างกลไกเชิงป้องกันตามมาตรา 18 กับกลไกเชิงตามมาตรา 19 ส่งผลให้การจัดการภัยคุกคามอาจสะดุดในช่วงรอยต่อระหว่างสถานการณ์เสี่ยงกับสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคาม โดยรัฐไม่สามารถใช้มาตรการที่เหมาะสมได้ทันที แต่กลับต้องรอให้สถานการณ์ลุกลามก่อนจึงใช้อำนาจในมีลักษณะเป็นการตอบสนองเชิงรับมากกว่า การจัดการเชิงรุก ปัญหานี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทภัยคุกคามยุคใหม่ เช่น ภัยไซเบอร์ การโจมตีโครงสร้างพื้นฐานหรือสงครามข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหากรอให้เกิดเหตุชัดเจนแล้วจึงดำเนินการ อาจสายเกินไปในเชิงยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม แม้มาตรา 19 จะมีถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ตีความว่าการสั่งการสามารถทำได้เพื่อป้องกัน แก้ไข หรือระงับยับยั้งภัยคุกคาม แต่หากไม่มีแนวคิดความหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนก็มีแนวโน้มที่หน่วยงานจะตีความอย่างเคร่งครัดว่าต้องมีภัยเกิดขึ้นก่อน จึงจะใช้อำนาจได้ส่งผลให้ระบบกฎหมายความมั่นคงของไทยอาจเอนเอียงไปสู่การบริหารวิกฤตมากกว่าการบริหารความเสี่ยง ซึ่งขัดต่อหลักการความมั่นคงเชิงป้องกันในยุคปัจจุบัน

<sup>9</sup> ประกาศสภาความมั่นคงแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติในด้านการก่อการร้าย

ดังนั้น การใช้อำนาจตามมาตรา 19 ยังมีนัยกระทบต่อหลักนิติรัฐและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน เนื่องจากมาตรการด้านความมั่นคงมักเกี่ยวข้องกับ การใช้อำนาจที่อาจจำกัดเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หากไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการประเมินสถานการณ์และการกำหนดมาตรการที่ได้สัดส่วนอาจทำให้การใช้ อำนาจของรัฐขาดความโปร่งใสและยากต่อการตรวจสอบ

นอกจากนี้ ในส่วนของการออกประกาศตามมาตรา 19 วรรคสี่ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินและ ประกาศสถานการณ์ภัยคุกคามด้านการก่อการร้าย ซึ่งประกาศดังกล่าวจำกัดไว้เพียงภัยคุกคามด้านการก่อการ ร้ายยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ประเทศต้องเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ในหลายมิติ เช่น ไซเบอร์ เศรษฐกิจ พลังงาน และทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้เกิดช่องว่างเชิงนโยบายและการปฏิบัติในการรับมือกับภัย คุกคามอื่นที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน จึงกล่าวได้ว่า แม้พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 จะมีเจตนารมณ์ในการสร้างกลไกด้านความมั่นคงที่ทันสมัยและรองรับภัยคุกคามหลากหลายรูปแบบ แต่ความ ไม่สอดคล้องระหว่างมาตรา 18 และมาตรา 19 รวมถึงการจำกัดกรอบการประเมินภัยไว้เพียงบางประเภทยังคงเป็น ข้อจำกัดสำคัญที่อาจบั่นทอนประสิทธิภาพในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติในศตวรรษที่ 21 จึงสะท้อนถึงความ จำเป็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและพัฒนากลไกเชิงนโยบายให้สอดคล้องกับหลักการบริหารความ เสี่ยง ความมั่นคงเชิงป้องกันอย่างแท้จริง

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติของพระราชบัญญัติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 18 ได้กำหนดว่า “ให้สำนักงานติดตาม ประเมิน และวิเคราะห์ สถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ และจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ใน การป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อ ความมั่นคงแห่งชาติ ในกรณีที่มีสถานการณ์ซึ่งมีความ เสี่ยงอันจะนำไปสู่ภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ ให้สำนักงานแจ้งเตือนสถานการณ์ดังกล่าวพร้อมเสนอ ความเห็น มาตรการ หรือการดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์นั้น ต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และ ให้สำนักงานรายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อสภา” และมาตรา 21 บัญญัติว่า “ให้มีสำนักงานสภาความมั่นคง แห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ... (2) จัดทำร่างนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติตาม เป้าหมายและแนวทางที่สภากำหนดเพื่อเสนอสภา และ (5) ติดตาม ประเมิน วิเคราะห์ และแจ้งเตือนสถานการณ์ ด้านความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในเชิงยุทธศาสตร์ พิสูจน์ ทราบและคาดการณ์ภัยคุกคาม และการประเมินกำลังอำนาจของชาติ” ซึ่งได้กำหนดบทบาทของสำนักงานสภา ความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ให้เป็นกลไกกลางด้านความมั่นคงเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ โดยเฉพาะตาม บทบัญญัติมาตรา 18 และมาตรา 21 ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญในการสร้างระบบการติดตาม ประเมิน วิเคราะห์ และ

วางแผนนโยบาย ด้านความมั่นคงแห่งชาติอย่างเป็นองค์รวมและเชิงรุก อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วกลับพบว่า มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 18 ซึ่งมุ่งให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง การวิเคราะห์และแจ้งเตือนสถานการณ์ด้านความมั่นคงล่วงหน้า แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะสะท้อนแนวคิดความมั่นคงเชิงป้องกันและการบริหารความเสี่ยงตามหลักสากล แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการดำเนินงานมีลักษณะเชิงรับมากกว่าเชิงรุก อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านโครงสร้างข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงฐานข้อมูลของหน่วยงาน ด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง และการขาดกลไกบูรณาการข้อมูลอย่างเป็นเอกภาพ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานหลัก เช่น หน่วยทหาร หน่วยข่าวกรอง หรือหน่วยงาน บังคับใช้กฎหมายได้โดยตรงและทันทั่วถึง ทำให้การประเมินสถานการณ์และการแจ้งเตือนล่าช้า ขาดความครบถ้วน และไม่สามารถตอบสนองต่อ ภัยคุกคามยุคใหม่ที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ ซึ่ง ข้อจำกัดดังกล่าวยังสะท้อนถึงความไม่สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงแบบองค์รวมที่เน้น การวิเคราะห์ภัย คุกคามในทุกมิติ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และการทหาร เนื่องจาก สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติไม่สามารถรวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลจากทุกภาคส่วนได้อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ขาดความสามารถในการมองภาพรวมของภัยคุกคามแบบผสมผสาน อีกทั้งยังขัดกับหลักนิติรัฐและหลัก ความชอบด้วยกฎหมายในแง่ที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องดำเนินการเชิงรุก แต่รัฐกลับ ไม่จัดให้มีเครื่องมือ และทรัพยากรที่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อีกทั้ง ในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 21 (2) ที่เกี่ยวกับการ จัดทำแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติมี หน้าที่จัดทำแผนระดับ 2 เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ดำเนินการ จัดทำแผนระดับ 3 หรือแผนปฏิบัติการเฉพาะด้านจำนวนมาก โดยอาศัยการตีความอำนาจจากบทบัญญัติมาตราอื่น ประกอบกัน แม้การดำเนินการดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับภัยคุกคามเฉพาะด้าน แต่การขาดฐานอำนาจ ที่ชัดเจนในกฎหมายกลับก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในลำดับชั้นของแผน และเสี่ยงต่อการใช้อำนาจรัฐโดยนัย ซึ่งขัด กับหลักนิติรัฐที่กำหนดให้อำนาจรัฐต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ รวมทั้งปัญหาอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 21 (5) ในบริบท ภัยคุกคามยุคดิจิทัล แม้จะกำหนดอำนาจของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติใน ลักษณะกว้าง ในการติดตามและประเมินภัยคุกคาม แต่ไม่ได้บัญญัติอำนาจเฉพาะด้าน ไซเบอร์อย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางนโยบายและฐานอำนาจ เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562 ซึ่งได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านขึ้นรับผิดชอบโดยตรง ทำให้บทบาทของสำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติในมิติไซเบอร์ไม่ชัดเจน ขาดอำนาจกำกับหรือประสานงานเชิงบังคับทั้งที่ภัยคุกคามทาง ไซเบอร์เป็นหนึ่งในแกนหลักของความมั่นคงแห่งชาติ ในโลกยุคใหม่ จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าปัญหาอำนาจหน้าที่ ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติภายใต้มาตรา 18 และมาตรา 21 มิได้เป็นเพียงปัญหาทางเทคนิคหรือการ

บริหารจัดการเท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายที่สะท้อนความไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ แนวคิดความมั่นคงแบบองค์รวม และลักษณะภัยคุกคามสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนและผสมผสานหลายมิติ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องปรับปรุงทั้งฐานอำนาจทางกฎหมาย กลไกบูรณาการข้อมูล และการพัฒนาขีดความสามารถของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางด้านความมั่นคงเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน

ดังนั้น เพื่อให้พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มีการใช้บังคับได้อย่างครอบคลุมชัดเจน และมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 4

เดิมบัญญัติว่า “มาตรา 4 ความมั่นคงแห่งชาติ หมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดภัย ภัยคุกคามต่อเอกราชการ อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ”

แก้ไขเป็น “มาตรา 4 ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายความว่า ภาวะที่ประเทศมีความมั่นคง และปลอดภัย ภัยคุกคามทุกรูปแบบซึ่งกระทบต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุข หรือผลประโยชน์แห่งชาติ ตลอดจนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมถึงความพร้อมของประเทศในการเผชิญและตอบสนองต่อสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบทั้งภายในและภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะอยู่ในมิติการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ตลอดจนความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้ เพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐและความผาสุกที่ยั่งยืนของประชาชน”

2. ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของคณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 10

เดิมบัญญัติว่า “มาตรา 10 สภามีอำนาจแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาของสภา ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ด้านละไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในด้านที่จะได้รับการแต่งตั้ง หรือผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านความมั่นคงหรือนักวิชาการด้านความมั่นคงในด้านนั้น

คณะที่ปรึกษาตามวรรคหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ติดตาม ประเมิน วิเคราะห์สถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติในด้านที่ได้รับการแต่งตั้ง เพื่อเสนอความเห็นต่อสภาหรือพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติตามที่สภามอบหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาให้เป็นไปตามที่สภากำหนด”

แก้ไขเป็น “มาตรา 10 สภามีอำนาจแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาของสภา ซึ่งประกอบด้วย ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ด้านละไม่เกินเจ็ดคน โดยอย่างน้อยต้องมีผู้แทนจากหน่วยงานที่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญในประเด็นความมั่นคงด้านนั้น ๆ หรือนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งอาจแต่งตั้งผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นคณะที่ปรึกษาได้ด้วย

คณะที่ปรึกษาตามวรรคหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ประเมิน และวิเคราะห์สถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติในด้านที่ได้รับการแต่งตั้ง ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะ รายงานเชิงวิชาการหรือความเห็น เพื่อเสนอต่อสภาหรือพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติตามที่สภามอบหมาย ทั้งนี้ ให้คณะที่ปรึกษาจัดทำรายงานการพิจารณา ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติตามวงรอบที่สภากำหนด

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของสภา ให้คณะที่ปรึกษามีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับด้านที่ได้รับการแต่งตั้งในประเด็นด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลเชิงวิชาการต่อสภา ทั้งนี้ โดยไม่มีสิทธิออกเสียง ในการประชุมดังกล่าว

หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษา ให้เป็นไปตามที่สภากำหนด โดยต้องคำนึงถึงหลักความต่อเนื่อง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 19

เดิมบัญญัติว่า “มาตรา 19 ในกรณีที่มิใช่สถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ ให้สภาประกาศระดับความร้ายแรงของภัยคุกคามดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอความเห็น แนวทาง มาตรการ หรือการดำเนินการอื่นที่จำเป็นต่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือสั่งการให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อป้องกัน แก้ไข หรือระงับยับยั้งภัยคุกคามดังกล่าว

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรียังไม่พิจารณาคำเนิการตามวรรคหนึ่ง ให้สภาเป็นผู้ใช้อำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เท่าที่จำเป็นและเหมาะสม จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

เมื่อการใช้อำนาจของสภาสิ้นสุดลงตามวรรคสองแล้ว ให้สภารายงานผลการดำเนินการให้คณะรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกาศให้สถานการณ์ใดเป็นสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคาม และการยกเลิกการประกาศ รวมทั้งการกำหนดระดับความร้ายแรงของภัยคุกคามให้เป็นไปตามที่สภากำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

แก้ไขเป็น “มาตรา 19 ในกรณีที่มีสถานการณ์ซึ่งมีความเสี่ยงอันจะนำไปสู่ภัยคุกคาม ต่อความมั่นคงแห่งชาติ ให้สภามีอำนาจประกาศระดับความร้ายแรงของภัยคุกคามดังกล่าว พร้อมทั้งจัดทำความเห็น เสนอแนวทาง มาตรการ หรือการดำเนินการอื่นที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือสั่งการให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อป้องกัน แก้ไข หรือระงับยับยั้งภัยคุกคามดังกล่าว...”

4. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 18

เดิมบัญญัติว่า “มาตรา 18 ให้สำนักงานติดตาม ประเมิน และวิเคราะห์สถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ และจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ

ในกรณีที่มีสถานการณ์ ซึ่งมีความเสี่ยงอันจะนำไปสู่ภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ ให้สำนักงานแจ้งเตือนสถานการณ์ดังกล่าวพร้อมเสนอความเห็น แนวทาง มาตรการ หรือ การดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์นั้น ต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาคำเนิการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และให้สำนักงานรายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อสภา”

แก้ไขเป็น “มาตรา 18 ให้สำนักงานติดตาม ประเมิน และวิเคราะห์สถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ และจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ทันสมัยและมาตรการด้านความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการป้องกันแก้ไข หรือระงับยับยั้งสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ การจัดทำและการบริหารจัดการฐานข้อมูลดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และการคุ้มครองข้อมูลที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐ ...”

และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 21

เดิมบัญญัติว่า “มาตรา 21 ให้มีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบในงานธุรการของสภา และศึกษาและรวบรวมข้อมูลด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับงานของสภา

(2) จัดทำร่างนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติตามเป้าหมายและแนวทางที่สภากำหนดเพื่อเสนอสภา

(3) เสนอแนะและให้ความเห็นต่อสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ แผนงาน และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ

(4) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และให้ความเห็น ตลอดจนอำนวยความสะดวก และประสาน การปฏิบัติงานใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(5) ติดตาม ประเมิน วิเคราะห์ และแจ้งเตือนสถานการณ์ด้านความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในเชิงยุทธศาสตร์ พิสูจน์ทราบและคาดการณ์ ภัยคุกคาม และการประเมินกำลังอำนาจของชาติ

(6) ประสานงานหรือร่วมมือกับหน่วยงานต่างประเทศในกิจการด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ด้านความมั่นคงในเชิงยุทธศาสตร์ ด้านการประเมินสภาวะแวดล้อม และด้านวิชาการที่เกี่ยวกับความมั่นคง

(7) ศึกษา วิจัย รวบรวม พัฒนา ส่งเสริม และเผยแพร่ข้อมูลหรือองค์ความรู้เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น หรือตามที่สภานายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

แก้ไขเป็น “มาตรา 21 ให้มีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้...

(2) จัดทำร่างนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติตามเป้าหมายแผนความมั่นคงเฉพาะเรื่อง และแนวทางที่สภากำหนดเพื่อเสนอต่อสภา

(5) ติดตาม ประเมิน วิเคราะห์ และแจ้งเตือนสถานการณ์ด้านความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในเชิงยุทธศาสตร์รวมถึงความมั่นคงไซเบอร์ พิสูจน์ทราบและคาดการณ์ภัยคุกคาม และการประเมิน กำลังอำนาจของชาติ...”

## เอกสารอ้างอิง

- วิลาวัณย์ ศิลปเดช. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559.” การศึกษาอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2568.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, (6 เมษายน 2560), หน้า 14 - 17
- ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580), ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนพิเศษ 82 ก, (13 ตุลาคม 2561)
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 - 2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม), ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 140 ตอนพิเศษ 51 ก, (7 มีนาคม 2566)
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570), สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2568 จาก <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2022/12/nsc-policy-66-70-1.pdf>
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ประกาศสภาความมั่นคงแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2568 จาก <https://www.nsc.go.th>
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ประกาศสภาความมั่นคงแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติในด้านการก่อการร้าย, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2568 จาก <https://www.nsc.go.th>