



แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ
ด้านความมั่นคงภายใต้หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

นางสิริกร อังกาบ

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2565

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ
ด้านความมั่นคงภายใต้หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โดย

นางสิริกร อังกาบ

รหัสประจำตัว 65-14-54

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้
กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงภายใต้หลักนิติธรรม
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๖๐


อาจารย์ที่ปรึกษา :


.....
(อาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :


.....
(นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14


.....
(นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ: นางสาวสิริกกร อังกาบ นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนา
นักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14
- ชื่อหัวข้อเอกสาร: แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง
ภายใต้หลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2560
- อาจารย์ที่ปรึกษา: อาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์
- อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม: อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ

การศึกษา เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ภายใต้หลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการศึกษา สาระสำคัญ รวมทั้งสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงซึ่งปัจจุบันรัฐได้ใช้เป็น เครื่องมือสำคัญในการรับมือและแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่มีมาอย่างฉุกเฉิน ในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองและป้องกันมิให้ปัญหาลุกลามจนส่งผลกระทบต่อ ในวงกว้าง ได้แก่ 1. พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการก้าวล่วงสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ โดยธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมีอำนาจก็จะใช้เพื่อประโยชน์ แก่ตนเองและพวกพ้องจนทำให้การใช้อำนาจนั้นขัดต่อหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยจนไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นและเหมาะสม

สำหรับวัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้ ผู้เสนอเอกสารวิชาการต้องการชี้ให้เห็นถึง สาระดลที่กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายพลเรือน หรือฝ่ายทหาร ใช้ดุลยพินิจในการประกาศสถานการณ์ เหตุการณ์ และข้อกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อการบริหาร จัดการกับปัญหาในภาวะวิกฤติ และสภาพปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ ด้านความมั่นคงทั้ง 3 ฉบับ พร้อมจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ ของผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวให้เกิดดุลยภาพ กล่าวคือ มีความเหมาะสม ได้สัดส่วน และเท่าที่

จำเป็นภายใต้หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยผู้เสนอเอกสารวิชาการ มีข้อเสนอแนะกลไกควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ ดังนี้

๑. การประกาศเหตุการณ์ พื้นที่ และสถานการณ์ ตลอดจนข้อกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งตามธรรมชาติของมนุษย์มักจะใช้ดุลยพินิจเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง และใช้ตามอำเภอใจจนอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้เกิดดุลยภาพระหว่างความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย สาธารณะ ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม และสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยในการประกาศเหตุการณ์ สถานการณ์ ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเพื่อจะบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงดังกล่าว ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่จะต้องเสนอต่อรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบ และจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็น แผนการปฏิบัติ ตลอดจนมาตรการช่วยเหลือเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ พร้อมกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ หากจะต้องมีการขยายระยะเวลาบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายจะต้องขออนุมัติจากรัฐสภาพร้อมระบุเหตุผลความจำเป็น พื้นที่ และระยะเวลาให้ชัดเจน

2. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีข้อกำหนดว่าบรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจที่กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจไว้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งหมายความว่าบรรดาข้อพิพาทต่าง ๆ ไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง แม้ว่าจะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หรือมีลักษณะเป็นคดีปกครองก็ตาม สำหรับกรณีของกฎอัยการศึก ได้กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ ผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องร้องค่าเสียหายใด ๆ จากฝ่ายทหารได้ เนื่องจากอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ทหารได้ปฏิบัติเป็นไปเพื่อการป้องกันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ให้ปราศจากศัตรูทั้งภายในและภายนอก จึงมีนัยว่าไม่มีองค์กรตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเลยแม้จะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและเป็นการกระทำทางปกครอง จึงเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน และขาดการ

ถ่วงดุลอำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักประชาธิปไตย จึงควรมีการแก้ไขให้การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารหากเป็นการสร้างผลกระทบต่อประชาชนแล้วจะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษา เรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ภายใต้หลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจากอาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และอาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์ ที่ได้ให้ความรู้ และเสียสละเวลาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะแนวทางอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำเอกสารวิชาการนี้ให้มีความถูกต้อง สมบูรณ์ และครบถ้วน

ขอบพระคุณเลขาธิการวุฒิสภา และเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า รวมทั้งบุคลากรของทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวที่อำนวยความสะดวกเป็นอย่างดีตลอดระยะเวลาของการอบรมครั้งนี้

อนึ่ง ข้อความที่ปรากฏในเอกสารวิชาการฉบับนี้เป็นความคิดเห็นของข้าพเจ้าโดยสถาบันพระปกเกล้ามิได้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใด ข้าพเจ้าขอน้อมรับไว้เพียงผู้เดียว

นางสิริกร อังกาบ

นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรนักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14

วันที่ 31 มีนาคม 2566

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 แนวคิด หลักกฎหมาย และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	3
1.3 วัตถุประสงค์	3
1.4 ประเด็นการศึกษา	3
1.5 ขอบเขตการศึกษา	4
1.6 วิธีดำเนินการศึกษา	4
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	4
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 หลักกฎหมายและหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	6
2.2 หลักนิติธรรม	7
2.2.1 หลักความพอสมควรแก่เหตุ	8
2.2.2 หลักความเหมาะสม	8
2.2.3 หลักความจำเป็น	8
2.3 ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษ	9
2.4 ระบบกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของประเทศไทย	10
2.4.1 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457	10
2.4.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน	15
2.4.3 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551	20

	ฉ
2.5 ระบบกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ	22
2.5.1 กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	22
2.5.2 กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของสหราชอาณาจักร	25
2.5.3 กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา	27
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	28
บทที่ 4 ผลการศึกษา	31
4.1 การศึกษากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของประเทศไทย	32
4.1.1 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457	32
4.1.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	35
4.1.3 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551	39
4.2 การศึกษาข้อมูลเปรียบเทียบกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ	41
4.2.1 กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	42
4.2.2 กฎหมายด้านความมั่นคงของสหราชอาณาจักร	44
4.2.3 กฎหมายด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา	46
4.3 การศึกษาสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในอดีต	57
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	70
5.1 บทสรุปจากการศึกษา	70
5.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา	75
บรรณานุกรม	79
ภาคผนวก	80

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. ตารางเปรียบเทียบกฎอัยการศึกของประเทศไทยกับต่างประเทศ.....	48-50
2. ตารางเปรียบเทียบการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทย กับต่างประเทศ.....	51-56

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

ประเทศไทยตั้งแต่อดีตได้เผชิญปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงทั้งในรูปแบบเก่า เช่น ปัญหา ยาเสพติด ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหา การก่อการร้าย ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การชุมนุมทางการเมือง และโดยเฉพาะ ปัจจุบันยังเกิดปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่เกิดขึ้นอย่างมากมาย อาทิ ปัญหาการแพร่ระบาดของ โควิด 19 ปัญหาภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาต่าง ๆ ตามที่กล่าวมานี้ บางปัญหาสามารถใช้กฎหมายตามปกติธรรมดาในการรับมือป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ได้ แต่ในบางสถานการณ์เป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างกว้างขวางและรุนแรง จึงจำเป็นต้องใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเข้ามาเป็นเครื่องมือสำคัญในการรับมือและแก้ไข สถานการณ์ให้ได้อย่างทันท่วงทีเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาลุกลามส่งผลกระทบต่อประเทศในวงกว้างจนไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ เช่น ปัญหาโรคระบาดจากโควิด 19 ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคง ในระดับประเทศ และระดับโลก ซึ่งแต่ละประเทศที่เผชิญกับปัญหานี้ต่างต้องประกาศใช้กฎหมายพิเศษ เข้ามาควบคุมบริหารจัดการให้การแก้ไขสถานการณ์วิกฤติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทย ก็เช่นเดียวกันในช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของโควิด 19 โดยเริ่มตั้งแต่มกราคม 2563 ได้มีการประกาศใช้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ มาอย่างยาวนาน และมีแนวโน้มที่จะต้อง ประกาศใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในอนาคตขึ้นอีก เนื่องจากสถานการณ์ภัยคุกคามจะเกิดขึ้นใน อนาคตอีกหลายประการ ในการใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงที่ประเทศไทย มีการ ประกาศบังคับใช้ในปัจจุบันมีจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษแก่รัฐและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อใช้ เป็นเครื่องมือในการรับมือ ป้องกัน และแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงให้ได้อย่างทันท่วงที

และในการใช้อำนาจพิเศษต่าง ๆ ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าวย่อมจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการบังคับใช้กฎหมายในยามปกติ แต่ก็เป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายพิเศษนั้นมีปัญหาอยู่มากสาเหตุเนื่องจากเป็นกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดบัญญัติรองรับไว้ เช่น การจำกัดการเดินทาง การให้ข้อมูลข่าวสาร ห้ามการชุมนุมมั่วสุม ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลากำหนด ห้ามการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น จึงเป็นการขัดต่อความรู้สึกของประชาชนตามธรรมชาติที่ต้องการความเป็นอิสระ ดังนั้น การที่โจมตีต่อต้านและไม่ให้ความร่วมมือจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นแน่นอน

อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐต้องใช้ในการพิทักษ์รักษาสิทธิและความปลอดภัยสาธารณะ และปกป้องประโยชน์ของประเทศชาติ รัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล แม้รัฐจะมีอำนาจตามกฎหมายพิเศษดังกล่าวก็ตามแต่ก็จำเป็นต้องใช้อำนาจด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่งที่ในการที่จะไม่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจและอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ โดยความในมาตรา 3 กำหนดไว้ว่ารัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม และมาตรา 5 ได้กำหนดความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ว่าบทบัญญัติใดหรือการกระทำใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐหากมีการกระทำใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นอาจถูกร้องขอให้ตรวจสอบและใช้บังคับไม่ได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น แม้กฎหมายจะกำหนดให้ล่วงละเมิดสิทธิพื้นฐานของปัจเจกบุคคลได้ก็ตามแต่เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งรัฐธรรมนูญได้วางมาตรการไว้เพื่อการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในหลายลักษณะโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระต่าง ๆ หรือแม้แต่ภาคประชาสังคม ดังนั้นแม้จะอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่คุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ และมอบอำนาจให้รัฐเข้าจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีและเกิดประสิทธิภาพฝ่ายบริหารก็จะต้องใช้ความพยายามทุกวิถีทางที่จะระวังในเรื่องเจตนารมณ์ ขอบเขต วัตถุประสงค์ หลักการและเหตุผลในการปฏิบัติตามกฎหมายที่จะไม่ละเมิดสิทธิขั้นมูลฐานของปัจเจกบุคคลเกินความจำเป็นแห่งกรณีที่เกิดขึ้น และต้องเคารพหลักนิติธรรม

อย่างเคร่งครัดเพราะมิเช่นนั้นแล้วก็อาจจะถูกตรวจสอบตามกระบวนการและกลไกที่กำหนดไว้ และจะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธาในระบบการเมือง การปกครอง รวมทั้งภาครัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง

1.2 แนวคิด หลักกฎหมาย และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.2.2 หลักนิติธรรม ประกอบด้วย

(ก) หลักความเสมอภาค

(ข) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

(ค) หลักความเหมาะสม

(ง) หลักความจำเป็น

(5) หลักความได้สัดส่วน

1.2.3 ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษด้านความมั่นคง

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในอดีต เพื่อหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวทางการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักนิติธรรม เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่น ยอมรับ และศรัทธาซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.4 ประเด็นการศึกษา

กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษแก่รัฐในการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับแล้วว่าจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ และประชาชน ดังนั้นกฎหมายดังกล่าวแม้จะให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้ โดยเหตุผลเพื่อความมั่นคงของประเทศ และประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวมก็ตาม แต่รัฐก็ต้องพึงระมัดระวังไม่ให้ใช้อำนาจจนเกินสมควรแก่เหตุ และความจำเป็นเพื่อป้องกันผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ

และความผาสุกของประชาชน ดังนั้น ในการศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย พิเศษด้านความมั่นคง จึงมุ่งเน้นศึกษาเพื่อทำให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และหลักนิติธรรม เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของภาครัฐและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต

1.5 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม อย่างเคร่งครัดซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้เกิดความศักดิ์สิทธิ์และมีประสิทธิภาพสูงสุด เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ

1.6 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ได้ศึกษา โดยใช้ระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งศึกษาค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม กฎหมาย เอกสารงานวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง การศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และนำมาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาสาระที่สอดคล้อง เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง คือ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้บังคับในภาวะที่ประเทศเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉิน สถานการณ์ พิเศษ ภัยพิบัติสาธารณะซึ่งจำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจก บุคคลเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ

สถานการณ์ฉุกเฉิน คือ สถานการณ์ที่เป็นภัย หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัย ของรัฐ หรือทำให้รัฐตกอยู่ในภาวะวิกฤต คับขันที่มีมาโดยทันทีทันใดไม่ได้คาดคิดมาก่อน โดยประการที่จะ

สร้างความเสียหายแก่รัฐอย่างรุนแรง และกระทบต่อความผาสุกของประชาชนโดยรวม หรือการป้อนทำลาย หรือภาวะการรบ หรือการสงคราม

ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ คือ ผลประโยชน์ที่มุ่งเน้นเพื่อรักษาความมั่นคงแก่ประเทศชาติ และก่อให้เกิดความผาสุกของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม

สถานการณ์พิเศษ คือ เหตุการณ์ที่มีความสำคัญและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมาก จึงจำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการบางอย่างแม้จะต้องเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของประชาชนเพื่อให้การดำเนินการของรัฐในอันที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมิให้ลุกลามจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย และความผาสุกของประชาชนโดยรวมเกิดประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ เช่น ภาวะสงคราม ภัยพิบัติธรรมชาติ โรคระบาด จลาจลวุ่นวาย โดยการเกิดสถานการณ์เป็นอาณาบริเวณกว้าง หรืออาจจะขยายอาณาบริเวณกว้างขึ้น และเป็นระยะเวลาสั้น

ภัยพิบัติสาธารณะ คือ ภัยจากธรรมชาติ ภัยจากที่มนุษย์สร้างขึ้น และภัยจากโรคระบาด ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนจนส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของคนในสังคมอย่างรุนแรงและกว้างขวางจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และความผาสุกของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.8.1 ทราบถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงที่ผ่านมาในอดีต เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.8.2. ทราบถึงลักษณะและสาระสำคัญของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักนิติธรรม และภาวะฉุกเฉิน และสถานการณ์พิเศษที่จะให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปเท่าที่จำเป็น เหมาะสม เพื่อที่จะป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และหลักนิติธรรม

1.8.3 เสนอแนะแนวทางการทำให้การใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักนิติธรรม เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่น ยอมรับ และศรัทธาซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

บทที่ 2 หลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ จะมีกลไกและเครื่องมือสำคัญ คือ กฎหมาย ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงอยู่ 2 ลักษณะ คือ การบังคับใช้กฎหมายในยามปกติ เช่น กฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายยาเสพติด กฎหมายฟอกเงิน และการบังคับใช้กฎหมายในยามไม่ปกติ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษในการแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดภัยคุกคามความมั่นคงในระดับที่ไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายในภาวะปกติเข้าแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายในภาวะไม่ปกติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมี 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแต่ละฉบับจะมีเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารหลายประการซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายดังกล่าวก็ควรต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ประชาชนยอมรับ ศรัทธา และไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ที่เรียกว่า “หลักนิติธรรม” หรือ “หลักความเป็นธรรม” หลักการและทฤษฎีที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงมี ดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรในทุกฉบับจะกำหนดรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเอาไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ได้บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในมาตรา 5 ไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับหรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ และในมาตรา 3¹

¹ มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ดังนั้น การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจึงจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งที่จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม แม้กรณีที่เกิดภาวะฉุกเฉินกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และความผาสุกประชาชนกฎหมายซึ่งจำเป็นต้องให้ฝ่ายบริหารเข้ามควบคุมสถานการณ์เช่นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจภายในขอบเขต วัตถุประสงค์ กล่าวคือการใช้ อำนาจตามอำเภอใจ หรือไม่มีอำนาจที่จะกระทำ หรือภายในขอบเขตของกฎหมาย มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เท่าที่จำเป็น เหมาะสม และเคารพสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามสมควร มิเช่นนั้นก็จะอาจจะถูกตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้ หรือโดยภาคประชาชน ซึ่งจะทำให้การกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ และผู้ที่กระทำโดยไม่ชอบก็จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น ๆ

2.2 หลักนิติธรรม

“หลักนิติธรรม” (Rule of Law) เป็นหลักที่ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ความหมายของ“หลักนิติธรรม”มีมากมาย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายว่า เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย แต่หากจะแปลที่ละความคำว่า “นิติ” หมายถึงระเบียบ แบบแผน กฎหมาย “ธรรม” หมายถึง ธรรมชาติ เมื่อแปลความรวมกันแล้ว คือ การใช้ระเบียบแบบแผน กฎหมายตามธรรมชาติ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมปฏิบัติตามข้อบังคับเหล่านั้น หลักนิติธรรมปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตรา ๓ ดังนั้น หากมีการโต้แย้งขัดค้านว่าการกระทำใด หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรมศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ ก็ย่อมมีผลให้เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับมิได้ ซึ่งในอดีตก็เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายซึ่งตราโดยองค์การนิติบัญญัติมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อ “หลักนิติธรรม” ตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาแล้ว สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ประกอบกับมาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ดังนั้น การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารก็จะนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ อาทิ ปปช. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรสิทธิมนุษยชน ฯลฯ ตลอดจนภาคประชาสังคมแล้วแต่กรณี หรือแม้กระทั่งการควบคุมตรวจสอบทางรัฐสภา คือ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจตามหลักประชาธิปไตย

ได้มีผู้กล่าวถึงความหมายของหลักนิติธรรมไว้หลายประการ แต่ผู้จัดทำผลงานเห็นว่า หลักการสำคัญของหลักนิติธรรมประกอบด้วยหลักการย่อย ดังนี้

2.2.1 หลักความพอสมควรแก่เหตุ “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” เป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เป็นไปตามอำเภอใจ เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐทั้งระดับนโยบาย และการปฏิบัติ บางครั้งจะล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ในกระบวนการทางนิติบัญญัติมาตรการที่ตราขึ้นในกฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่ “พอสมควรแก่เหตุ” เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยการคำนึงถึงประโยชน์มหาชนกับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการแห่งกฎหมายที่เหมาะสมและจำเป็นนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง มาตรการตามกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายย่อมขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ หากมาตรการ หรือการปฏิบัตินั้นไม่ได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นส่วนรวม

2.2.2 หลักความเหมาะสมหรือ “หลักความสัมฤทธิ์ผล” หมายความว่า มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชน ตลอดจนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายที่กำหนดกำหนดของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้อง “เหมาะสม” และการใช้อำนาจของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องสัมพันธ์กับความร้ายแรงแห่งกรณีที่เกิดขึ้น และเป็นวิธีการที่เหมาะสมอยู่ในวิสัยที่จะทำให้การปิดป้องภัยพิบัตินั้นบรรลุผลตามที่ต้องการ

2.2.3 หลักความจำเป็น หมายความว่า มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติ ตราขึ้นเป็นกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่ “จำเป็น” เพื่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ หลักการนี้ต้องการให้องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร เปรียบเทียบมาตรการต่าง ๆ ที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมาย และการปฏิบัติของฝ่ายบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสมในอันที่จะดำเนินการให้เกิดผลได้ตามที่ต้องการ กล่าวคือ ในกรณีที่มี

มาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการจะต้องเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและ เสรีภาพของ ประชาชนน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น หากเลือกเอามาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างรุนแรงทั้งที่ อาจนำมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่ามาบังคับใช้ได้แล้วถือว่าขัดต่อหลักความจำเป็นซึ่งข้อต่อรัฐธรรมนูญ และหลักนิติธรรม

2.3 ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษ²

ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษ มาจากหลักการที่สำคัญประการหนึ่งที่กำหนดหน้าที่ของ ฝ่ายปกครองให้ต้องดูแลรักษาให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นภายในรัฐและให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ดำเนินไปตามปกติ ซึ่งภารกิจรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐที่ละวันไม่ได้ (Negative function of state) ภายใต้สถานการณ์ร้ายแรงเช่นนั้น การที่จะให้ฝ่ายปกครองเคารพ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายเคร่งครัดเหมือนภาวะปกติก็คงจะไม่ได้ เพราะในสถานการณ์ดังกล่าว ความจำเป็นย่อมเป็นกฎหมาย การกระทำของฝ่ายปกครองภายใต้สถานการณ์พิเศษที่ถูกถือว่า ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. จะต้องมีข้อเท็จจริงอันจัดว่าเป็นสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้นจริง เช่น ภาวะสงคราม ภัยพิบัติธรรมชาติ โรคระบาด จลาจลวุ่นวาย ในอาณาบริเวณกว้างและเป็นเวลานานจนทำให้การ บริการสาธารณะสะดุดลง เป็นต้น

2. สถานการณ์เช่นว่านั้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติตามหลัก ความชอบด้วยกฎหมายได้ดังเช่นสถานการณ์ปกติ

3. ประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้มาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสถานการณ์ดังกล่าวต้อง ค้ำค่าเพียงพอ เช่น ทำไปเพื่อความมั่นคงของชาติหรือเพื่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

เมื่อนำหลักทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้กับเรื่องของกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงทั้ง ๓ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ในการประกาศเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ที่จะใช้มาตรการต่าง ๆ ในกฎหมาย จะเห็นว่ามาจากหลักการเดียวกันคือภารกิจรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ ที่ละวันไม่ได้ (Negative function of state) ภายใต้สถานการณ์ร้ายแรง ฉุกเฉินที่กระทบต่อ ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศจำเป็นต้องให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ในการใช้กฎหมายในภาวะปกติเพื่อแก้ไขสถานการณ์ก็จะทำให้ไม่สามารถจัดการได้ทันท่วงทีอย่างมี ประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย

² หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง <https://www.facebook.com>

ที่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายพิเศษเพื่อความมั่นคง สามารถอ้างอิงทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์พิเศษดังกล่าวได้

จุดเริ่มต้นของทฤษฎีมาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ฝ่ายปกครองต้องกำหนดมาตรการบางอย่างเกินไปจากอำนาจตามปกติของตนเพื่อต่อสู้และรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการนอกเหนือกรอบความชอบด้วยกฎหมายนี้ เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงอันเป็นสถานการณ์พิเศษทำให้ถือว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดรองรับ สถานการณ์ฉุกเฉินที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประโยชน์สาธารณะจนจึงยินยอมให้ภาครัฐกระทำการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่กำหนดไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งก็คือ “รัฐธรรมนูญ” โดยได้นำไปบัญญัติไว้ชัดเจนในดับทกฎหมาย ทฤษฎีนี้เกิดจากการ “ยอมรับ” ของสภาแห่งรัฐ ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เกินกรอบที่กฎหมายกำหนดคือคำพิพากษา ลงวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1918 คดี Heyries ที่เกี่ยวข้องกับการที่ฝ่ายปกครองออกรัฐกฤษฎีกาเพื่อระงับการบังคับใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายบางประการที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการเนื่องจากอยู่ในสถานการณ์สงครามและคำพิพากษา ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1919 คดี Doles et Laurent ที่ฝ่ายปกครองออกกฎหมายห้ามผู้หญิงเข้าไปในสถานบริการบางแห่ง ซึ่งในคดีหลังนี้ศาลปกครองสูงสุดก็ได้ให้เหตุผลไว้อย่างชัดเจนในคำพิพากษาว่าอำนาจของตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะและความปลอดภัยจะแตกต่างกันระหว่างในยามสงบกับในยามสงคราม ซึ่งในยามสงครามจะต้องมีมาตรการที่เข้มงวดกว่าเพื่อให้การรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะและความปลอดภัยได้ผลเต็มที่

2.4 ระบบกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของประเทศไทย

2.4.1 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

“พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเมื่อประมาณ 100 ปี มาแล้ว เพื่อใช้บังคับในภาวะวิกฤติโดยการประกาศใช้กฏอัยการศึกเมื่อประกาศใช้กฏอัยการศึกแล้วจะมีผลทำให้กฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับกฏอัยการศึกต้องระงับและให้ใช้กฏอัยการศึกแทน และให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเพื่อใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึกเป็นกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่ากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงฉบับอื่น ซึ่งรัฐจะนำมาใช้ในสถานการณ์ที่มีเหตุวิกฤติร้ายแรง หรือภาวะฉุกเฉินที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และมีความจำเป็นที่ต้องใช้กฎหมายพิเศษเพื่อรับมือกับสถานการณ์ร้ายแรงที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาไว้

ซึ่งประโยชน์สาธารณะส่วนรวม ในสถานการณ์บ้านเมืองที่เป็นปกติ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติ ศึกษาศึกษาจะไม่ผลบังคับใช้แต่หากมีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยของบ้านเมืองให้ ปราศจากภัยซึ่งมาจากภายนอกประเทศ หรือเกิดจากภัยภายในประเทศ หรือเมื่อเกิดสงคราม หรือการจลาจล และมีความจำเป็นต้องใช้ศึกษาศึกษาก็จะมีการประกาศใช้โดยกำหนดพื้นที่ใช้ ศึกษาศึกษาให้ชัดเจนว่าเป็นพื้นที่ใด ตำบลใด อำเภอใด จังหวัดใด หรือประกาศใช้ทั่วประเทศ และเมื่อประกาศใช้แล้วจะทำให้กฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับศึกษาศึกษาต้องระงับลง และใช้ศึกษาศึกษาแทน ทั้งนี้ ในการประกาศใช้มี 2 ลักษณะ คือ การประกาศใช้โดยมีพระบรม ราชโองการ และการประกาศใช้โดยผู้บังคับบัญชาทหารแต่การเลิกใช้ศึกษาศึกษาต้องกระทำโดยมี ประกาศกระแสพระบรมราชโองการทุกครั้ง

การประกาศใช้ศึกษาศึกษา

(ก) การประกาศใช้ศึกษาศึกษาโดยพระบรมราชโองการ

มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติศึกษาศึกษา พุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมศึกษาศึกษา พ.ศ. 2457 พุทธศักราช 2585 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการประกาศใช้ศึกษาศึกษาทุกมาตราหรือ แต่บางมาตราหรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้ บทบัญญัติแห่งศึกษาศึกษา เพื่อใช้บังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่ว ราชอาณาจักร และในการพิจารณาว่ากรณีใด คือ “เหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย” ตามบทบัญญัติของศึกษาศึกษานั้น เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชวินิจฉัย ในการประกาศใช้ศึกษาศึกษา

(ข) การประกาศใช้ศึกษาศึกษาโดยผู้บังคับบัญชาทหาร

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติศึกษาศึกษา พุทธศักราช 2457 เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดให้ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ใต้บังคับไม่น้อย กว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาทหารในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหาร มีอำนาจ ประกาศใช้ศึกษาศึกษาเฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นได้ แต่ไม่มีอำนาจในการ ประกาศใช้ศึกษาศึกษาทั่วทั้งราชอาณาจักร และเหตุแห่งการประกาศใช้ได้จำกัดเพียงเฉพาะกรณีที่มี สงครามหรือจลาจลเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ไม่มีอำนาจประกาศใช้ศึกษาศึกษาเพื่อป้องกันสงคราม หรือป้องกันเหตุจลาจล รวมทั้งการประกาศใช้ด้วยเหตุหรือกรณีอื่นใดทั้งสิ้น และเมื่อประกาศใช้แล้ว ในพื้นที่ที่เป็นเขตอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาทหารแล้วจะต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบถึง การประกาศใช้ศึกษาศึกษาโดยเร็วที่สุด

อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึกเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถปฏิบัติการในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้ประเทศปราศจากภัยอันตรายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเมื่อได้มีการประกาศใช้ในพื้นที่ใดแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่นั้นจะมีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทศ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยและยังได้กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ซบโล่ และกักตัวบุคคล โดยสาระสำคัญ ดังนี้

(ก) อำนาจตรวจค้น

1. ตรวจ ค้น บรรดาสิ่งที่จะเกณฑ์ ได้แก่ ยานพาหนะ สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร อาวุธ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ หรือสิ่งต้องห้าม หรือสิ่งต้องยึด หรือสถานที่ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าจำเป็นต้องเข้าอาศัย หรือสิ่งที่มีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคลในยานพาหนะ ภายในเคหะสถาน หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น

2. ตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่มีการส่งหรือที่มีไปมาถึงกันในเขตที่มีการประกาศใช้กฏอัยการศึก

3. ตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บท หรือคำประพันธ์

(ข) อำนาจเกณฑ์

1. เกณฑ์พลเมือง เพื่อให้ช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการป้องกันราชอาณาจักร หรือเพื่อช่วยเหลือเกื้อหนุนราชการทหารทุกอย่างทุกประการ

2. เกณฑ์ทรัพย์สินได้แก่ ยานพาหนะ สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร อาวุธ และเครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ จากบุคคลหรือนิติบุคคลได้ทุกอย่างตามความจำเป็น

(ค) อำนาจห้าม

1. ห้ามบุคคลมั่วสุม ชุมนุม หรือประชุมกัน

2. ห้ามออก จำหน่าย จำยหรือแจกหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์

3. ห้ามโฆษณา ห้ามแสดงมหรสพ ห้ามรับหรือส่งวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์

4. ห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจร ทั้งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ รวมถึงทางรถไฟและทางรถราง

5. ห้ามมีหรือห้ามใช้ เครื่องมือสื่อสาร อาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ เคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินได้ หรือสิ่งนี้อาจนำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าว

6. ห้ามบุคคลออกนอกเคหสถานในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด

7. ห้ามบุคคลเข้าไปหรืออยู่อาศัยในพื้นที่ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าจำเป็นเพื่อการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย

8. ห้ามบุคคลกระทำการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กำหนด

(ง) อำนาจยึด

เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ใดแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจเต็มที่จะยึดทรัพย์สินใด ๆ ได้ตามอำนาจการตรวจค้น การเกณฑ์ และการห้าม ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นความจำเป็น โดยจะยึดไว้เป็นการชั่วคราวเพื่อให้ทรัพย์สินเหล่านั้นตกไปเป็นประโยชน์แก่ราชศัตรู หรือยึดไว้เป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการทหาร

(จ) อำนาจเข้าอาศัย

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะเข้าพักเข้าอาศัยในสถานที่ใด ได้ทุกแห่งซึ่งราชการทหารมีความเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร

(ฉ) อำนาจทำลาย หากสถานการณ์สงครามหรือการต่อสู้เป็นรองราชศัตรู เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะเผาบ้านและสิ่งซึ่งเห็นว่าจะเป็นกำลังให้แก่ราชศัตรูเมื่อกองทหาร ได้ถอยไปแล้ว หรือทำลายสิ่งใด ๆ ซึ่งอยู่ในที่กีดขวางการสู้รบได้ทั้งสิ้น

(ช) อำนาจเปลี่ยนแปลงสถานที่

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะเปลี่ยนแปลงสถานที่โดยการสร้าง ที่มั่น หรือดัดแปลงภูมิประเทศ หมู่บ้าน เมือง เพื่อสำหรับต่อสู้ราชศัตรู หรือเตรียมการป้องกันรักษา ตามความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

(ซ) อำนาจขับไล่

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะขับไล่บุคคลซึ่งไม่มีภูมิลำเนา เป็นหลักแหล่งแน่นอน หรือบุคคลที่มาอาศัยในตำบลนั้นชั่วคราว หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีความสงสัยหรือเห็นเป็นการจำเป็น มีอำนาจขับไล่บุคคลนั้นออกไปจากตำบลหรือเมืองนั้นได้

ผลของการประกาศ

หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่ากรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็น ราชศัตรู หรือบุคคลใดกระทำการอันฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ประกาศใช้ หรือฝ่าฝืนต่อ

คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะกักตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อการสอบถามหรือกักตัวบุคคลนั้นได้ตามความจำเป็นของทางราชการทหาร แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินกว่า 7 วัน

การตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายการศึกษาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร
โดยองค์การตุลาการ

ความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดให้ศาลพลเรือนมีอำนาจพิพากษาคดีในเขตที่ประกาศใช้กฎหมายการศึกษาได้ตามปกติ โดยมีข้อยกเว้น คือ

(ก) คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึกษา และผู้อำนาจประกาศใช้กฎหมายศึกษามีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎหมายการศึกษา และในระหว่างที่ใช้กฎหมายการศึกษาตามทีระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ทุกข้อ หรือแต่บางข้อ และหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่งได้ ทั้งมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศดังกล่าวด้วย

(ข) คดีอาญาที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎหมายศึกษานั้นมีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้

นอกจากนี้ ในมาตรา 7 ตรี ได้กำหนดว่ากรณีมีการยกเลิกใช้กฎหมายการศึกษาแล้ว ให้ศาลทหารยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ยังคงค้างอยู่ในศาลและคดีอาญาที่ยังมีได้ฟ้องร้องในระหว่างเวลาที่ใช้กฎหมายการศึกษา

สำหรับการเรียกร้องความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามกฎหมายศึกษานั้น มาตรา 16 ได้บัญญัติไว้ว่า “ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา 8 ถึงมาตรา 15 บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหาย หรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย เพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายศึกษานี้เป็นการสำหรับป้องกันพระมหากษัตริย์ ชาติ ศาสนาด้วยกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสระภาพและความสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรูภายนอกและภายใน” ซึ่งตีความได้ว่าบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย แต่ก็ยังขอพิจารณาได้ว่าไม่ได้ตัดสิทธิของบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารทางศาลยุติธรรม

2.4.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ประเทศไทยเคยประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยประกาศใน รก. เล่ม 69 ตอนที่ 16 วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2495 และมีผลใช้บังคับในวันถัดมา ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 58 ก วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 และมีผลใช้บังคับในวันถัดมา ซึ่งเป็นช่วงที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าว คือ กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับรัฐในการแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ อันไม่ปกติ เช่น การก่อการร้าย การจลาจล ภัยพิบัติสาธารณะ เนื่องจากกฎหมายธรรมดาไม่สามารถบริหารจัดการเพื่อคลี่คลายสถานการณ์อันไม่ปกติให้ยุติได้โดยเร็ว โดยทั่วไปนานาประเทศการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น สามารถกระทำได้โดยไม่ถือว่าขัดต่อหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตราบเท่าที่มีการใช้เพียงเท่าที่จำเป็น ซึ่งการประกาศใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงระดับความรุนแรงของภัยหรือสถานการณ์เปรียบเทียบกับความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ และสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนผู้สุจริตด้วย การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมักมีภายหลังจากการเกิดภัยธรรมชาติ การก่อความไม่สงบ หรือการประกาศสงคราม ซึ่งอาจมีผลให้เจ้าหน้าที่บางฝ่ายต้องหยุดการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ลงชั่วคราว โดยอำนาจหน้าที่เช่นนั้นอาจรวมศูนย์ไปยังเจ้าหน้าที่อีกฝ่ายเพื่ออำนวยความสะดวกในการควบคุมสถานการณ์โดยไม่ชักช้า

และอาจนำไปสู่การห้ามออกจากเคหสถาน (curfew) หรือการห้ามมั่วสุมชุมนุมกันเพื่อการใด ๆ ก็ดี ณ พื้นที่นั้นในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรา 4 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ระบุขอบเขตการใช้อำนาจไว้ว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบ หรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบ หรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉิน และร้ายแรง

การประกาศใช้

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ประกาศได้ 2 ลักษณะ คือ 1. การประกาศสถานการณ์ทั่วไป ตามมาตรา 4 ประกอบมาตรา 9 และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ตามมาตรา 4 ประกอบมาตรา 11

(ก) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วไป

การประกาศ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง เพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขต บางท้องที่ตามความจำเป็น และมีอำนาจในการประกาศขยายเวลาบังคับใช้

เหตุที่ทำให้ประกาศ เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น หรือสถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือสงครามและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ร่วมกันป้องกันแก้ไข ปราบปราม ระวังภัยร้าย พิ้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชนควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้

อำนาจตามกฎหมาย

1. คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินมีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี

2. ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเป็นการชั่วคราว แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับ บัญชา หรือ ช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชน เพื่อให้การสั่งการและแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

3. คณะรัฐมนตรีอาจจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นการชั่วคราว

อำนาจตามมาตรา 9 เพื่อออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคสสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น

2. ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

3. ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร

4. ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นยานพาหนะ

5. ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ

6. ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

(ข) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง

เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งระบุว่า ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่มี

ความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง

อำนาจออกข้อกำหนด ตามมาตรา 11 นายกรัฐมนตรี

1. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำ เช่นว่านั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

2. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงาน ตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับ สถานการณ์ฉุกเฉิน

3. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

4. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับ เหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็ว และหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันทั่วถึง

5. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการส่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อ หรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม

6. ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่ การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

7. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไป นอกราชอาณาจักร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการ กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ

8. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไป นอกราชอาณาจักร ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ ฉุกเฉิน ทั้งนี้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

9. ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สิ้นค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบ หรือก่อการร้าย ต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ นายกรัฐมนตรีกำหนด

10. ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระดับ เหตุการณ์ร้ายแรงหรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ โดย การใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดและเพียงใด ให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไข ที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก

ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา 11 (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนด ซึ่งไม่ใช่สถานที่ตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะ ปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อ ประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการ ควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้วหากจะต้องควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา ในการดำเนินการให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคล นั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และจัดสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงาน เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ถูกควบคุมตัว

การตรวจสอบการใช้อำนาจ

สาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีผลกระทบต่อหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย เนื่องจากมีการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งเพื่อ บังคับการให้เป็นไปตามพระราชกำหนดดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และหลักสิทธิมนุษยชนเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ และในมาตรา 16 กำหนดสาระว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 17 กำหนดว่า พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่

ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็นแต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วย555ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

2.4.3 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

เจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลาย รุนแรงและรวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อนจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณาภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที จึงสมควรกำหนดให้หน่วยงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตนเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการประกาศใช้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุการณ์กระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไป รวมทั้งจะต้องร่วมกันบูรณาการแก้ไขปัญหาหลายหน่วยงาน ซึ่งมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ กอ.รมน. โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการ และเสนาธิการทหารเป็นเลขาธิการ และในขณะที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้การชุมนุมทางการเมืองยังสามารถกระทำได้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้

เมื่อปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มจะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน และคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ระงับ ยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาสถานการณ์ภายในพื้นที่นั้นให้ ผอ.กอ.รมน. ประกาศให้เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยมีกำหนดระยะเวลาและต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน คำนิยาม “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟู

สถานการณ์ใดที่เป็นภัย หรืออาจจะเป็นภัยอันเกิดจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

องค์กรผู้ใช้อำนาจ

องค์กรผู้ใช้อำนาจ คือ กอ.รมน. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการ และมีเสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ

อำนาจหน้าที่

มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ในการป้องกันปราบปราม ระวังยับยั้งและแก้ไข หรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง ตามที่ได้รับมอบหมาย และสั่งให้เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีพฤติการณ์น่าจะเป็นภัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงออกจากพื้นที่ที่กำหนด เมื่อมีการประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้ผู้บัญชาการ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกข้อกำหนด ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการ หรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง
2. ห้ามเข้า หรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่กำหนดในช่วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น
3. ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด
4. ห้ามนำอาวุธปืนออกนอกเคหสถาน
5. ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคม หรือการใช้นานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เส้นทางหรือนานพาหนะ
6. ให้บุคคลปฏิบัติ หรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

ผลจากการประกาศ

1. ให้ผู้บัญชาการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้บัญชาการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
2. ในการใช้อำนาจของกอ.รมน. ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริตให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3. หากปรากฏมีผู้ต้องหากลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือกรณี
ที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือ
รู้เท่าไม่ถึงการณ์ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนนั้นพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนให้
ผู้อำนวยการ หากผู้อำนวยการเห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนให้ส่งสำนวนให้พนักงาน
อัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล เมื่อศาลเห็นสมควรอาจสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นเข้ารับการอบรม ณ สถานที่
ที่ผู้อำนวยการกำหนดเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน เมื่อผู้ต้องหาได้รับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไข
ที่ศาลกำหนดแล้ว สิทธิภาคีอาญาอาจมาฟ้องเป็นอันระงับไป

การตรวจสอบการใช้อำนาจ

บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของ
กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การดำเนินการคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด
ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

2.5 ระบบกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ³

2.5.1 กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) มีกฎหมายความมั่นคงที่ให้อำนาจพิเศษ
แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขสถานการณ์วิกฤติซึ่งเปลี่ยนแปลงร้ายแรงต่อความมั่นคงของรัฐ คือ
การประกาศใช้กฎอัยการศึก การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ
ฝรั่งเศส และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1955

1. กฎอัยการศึก (Letaf de siege)

กฎอัยการศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) เป็นกฎหมายพิเศษ
ที่ใช้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นในการแก้ไขสถานการณ์ร้ายแรงซึ่งเป็นต่อความมั่นคงของรัฐ ทั้งภัย
จากสงครามระหว่างประเทศ และสงครามกลางเมือง หรือกรณีเกิดการกบฏที่มีการใช้กำลังอาวุธ
โดยในการประกาศใช้กฎอัยการศึกทุกครั้งจะต้องกระทำโดยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา (Decret) ได้รับความ
เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมี
อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเท่าที่จำเป็น
กฎอัยการศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นกฎหมายต้นแบบของ “พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก
รัตนโกสินทร ศก 126” ของประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ถูก
กล่าวถึงไว้ในกฎหมายสูงสุด คือ “รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (The Constitution of

³ อรรถ พินธุจินดา (2562). ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช
2457 : ศึกษากรณีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร และข้อยกเว้นความรับผิดชอบ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีปทุม,
คณะนิติศาสตร์

France)” และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญคือ “ประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la defense)” ดังนี้

(ก) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (The Constitution of France)

“มาตรา 36 ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศกฎอัยการศึก (Article 36 Martial law shall be decreed in the Council of Ministers.) โดยให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกตามมติของคณะรัฐมนตรีได้คราวละ 12 วัน ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องใช้ กฎอัยการศึกเกินกว่าระยะเวลาดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

(ข) ประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la defense)

บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องกฎอัยการศึกบัญญัติไว้ใน Article L 2121 - 1 ถึง Article L 2121 - 8 โดยได้บัญญัติไว้ว่าการประกาศใช้กฎอัยการศึกทุกครั้งจะต้องกระทำโดยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตลอดจนจะต้องกำหนดระยะเวลาและพื้นที่ใช้กฎอัยการศึกด้วยทุกครั้งและเมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ใดแล้วให้โอนอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยไปให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนยังคงมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้รับโอนไป ในการประกาศใช้กฎอัยการศึกจะกระทำได้อีกต่อเมื่อประเทศเกิดภาวะสงครามระหว่างประเทศ หรือในกรณีเกิดการกบฏที่ใช้กำลังอาวุธเท่านั้น อย่างไรก็ตามประชาชนยังคงมีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความรับรองและคุ้มครองไว้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎอัยการศึกที่ประกาศใช้ ในระหว่างที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังคงมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการที่นำมาใช้แต่จะลดระดับความเข้มข้นลงจากภาวะปกติโดยมุ่งเน้นตรวจสอบการใช้อำนาจที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรง

2. อำนาจประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (The Constitution of France) มาตรา 16 ได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจพิเศษในการใช้มาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ เพื่อการเผชิญกับสถานการณ์วิกฤติฉุกเฉินที่ประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและมีความเร่งด่วนอันจะส่งผลกระทบต่อเอกราชดินแดน สถาบันทางการเมืองแห่งรัฐ หรือในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยต้องมีการหารือมายังนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อย่างเป็นทางการ ภายหลังจากที่ได้หารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภา ทั้งสองและคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการแล้ว ให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแถลงให้ประชาชนทราบถึงมาตรการดังกล่าว มาตรการต่าง ๆ จะต้องใช้โดยมีเจตจำนง

ที่จะทำให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติตามภารกิจของตนได้ภายในระยะเวลาที่จำกัดที่สุด ทั้งนี้ โดยมีการหารือกับคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้มาตรการต่าง ๆ และหากจำเป็นให้รัฐสภามีสิทธิเรียกประชุมได้เอง ห้ามมิให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการจะใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในการใช้มาตรการต่าง ๆ จะต้องเป็นกรณีที่เกิดสถานการณ์ “วิกฤติร้ายแรงระดับชาติเท่านั้น และเป็นอำนาจของประธานาธิบดีอันเป็นการกระทำทางรัฐบาล ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในระหว่างที่ใช้อำนาจพิเศษนั้นหากมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองก็ย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบได้

3. รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498)

รัฐบาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ตราร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ 2 ประเภท ดังนี้

(ก) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา เมื่อได้มีการประกาศแล้ว มีผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การสั่งห้ามการชุมนุม ห้ามออกจากเคหสถาน ห้ามใช้ทางสัญจร ห้ามเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนดและอำนาจในการควบคุมตัวบุคคล เป็นต้น

(ข) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบร้ายแรง เมื่อได้มีการประกาศแล้วมีผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มขึ้นกว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา ได้แก่ อำนาจในการตรวจค้นภายในเคหสถาน ทั้งในเวลากลางวัน และในเวลากลางคืน และอำนาจในการตรวจสอบสื่อสิ่งพิมพ์ทุกชนิด รายการโทรทัศน์ รายการวิทยุ รวมทั้งการแสดงมหรสพได้ทุกประเภท

ผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แบ่งได้ 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยอันตรายร้ายแรงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศสงบเรียบร้อยของประชาชน ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและจะต้องกระทำโดยการตรารัฐกฤษฎีกา และสำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตพื้นที่ที่ได้รับผิดชอบได้ อย่างไรก็ตาม การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ว่าในระดับใด ต้องเป็นกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นหรือใกล้ที่จะเกิดขึ้น ทั้งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์และภัยพิบัติ

สาธารณะที่เกิดจากธรรมชาติ ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องกำหนดพื้นที่และระยะเวลาที่ใช้บังคับตามความจำเป็นของสถานการณ์ แต่ครั้งหนึ่งไม่เกิน 12 วัน หากสถานการณ์มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปอีกจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม บรรดามาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบและมีอำนาจเพิกถอนมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรงได้ ดังนั้น การใช้อำนาจโดยฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1955 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยฝ่ายตุลาการ อันเป็นการควบคุมและป้องกันไม่ให้อำนาจซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเกินความจำเป็น

2.5.2 กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) หรือประเทศอังกฤษ ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) โดยมีกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรใช้ในระบบกฎหมาย สำหรับกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงของสหราชอาณาจักร มีกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติซึ่งเป็นวิกฤติภัยร้ายแรงที่กระทบหรือจะกระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ คือ “กฎอัยการศึก (Military Law)” และ “พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (พ.ศ.2457) (Civil Contingencies Act 2004)” ซึ่งกฎหมายความมั่นคงทั้ง 2 ฉบับ มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กฎอัยการศึก สหราชอาณาจักรใช้กฎหมายในระบบจารีตประเพณี ไม่มีกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแต่ในกรณีที่ประเทศประสบกับสถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงซึ่งกระทบต่อความมั่นคง เช่น กบฏ การก่อการร้าย หรือประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม สมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษมีพระราชอำนาจที่จะประกาศพระราชโองการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถเข้าใช้อำนาจในการแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงแทนกฎหมายปกติได้เป็นการชั่วคราวเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ เมื่อมีการประกาศพระราชโองการแล้วในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีหลักเกณฑ์ การใช้อำนาจโดยต้องใช้หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร จะกระทำการอย่างใด ๆ ที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุเท่านั้น และเมื่อมีการประกาศใช้มาตรการดังกล่าวแล้วรัฐบาลจะต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เรียกว่า “Indemnity Act” เพื่อเป็นการรับรองความถูกต้องในระหว่างที่ได้มีการประกาศใช้มาตรการทางทหาร และเพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่มีการประกาศใช้มาตรการทางทหาร

2. พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (พ.ศ.2457) (Civil Contingencies Act 2004) ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) สหราชอาณาจักรประสบวิกฤตการณ์น้ำมันเชื้อเพลิงและอุกทกภัยร้ายแรง และในปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) สหราชอาณาจักรต้องเผชิญกับสถานการณ์โรคปากเท้าเปื่อยระบาดในสัตว์ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็น ในการรับมือกับวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน เนื่องจากไม่สามารถใช้กฎหมายที่มีอยู่ในยามปกติแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันเหตุการณ์ ประกอบกับในสถานการณ์ดังกล่าวก็ไม่อาจนำกฎอัยการศึกมาใช้ได้ จึงได้มีการตรา “พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (พ.ศ.2457) (Civil Contingencies Act 2004)” เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในการออกมาตรการพิเศษขึ้นใช้บังคับได้เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ ในการกำหนดมาตรการในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องไม่เป็นการออกกฎอัยการศึก ไม่มีผลเป็นการทำลายรากฐานของระบบรัฐสภา ไม่มีผลเป็นการยุติการดำเนินการของพรรคการเมือง หรือมาตรการอื่นใดที่มีผลอย่างเดียวกัน รวมทั้งจะต้องเป็นกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง มีความจำเป็นเร่งด่วน และไม่มีทางอื่นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เมื่อปรากฏเหตุอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินผู้มอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ สมเด็จพระราชินี และรัฐมนตรีอาวุโส โดยความยินยอมของรัฐสภา ทั้งนี้ ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับผิดชอบกิจการความมั่นคงภายในและมีหน้าที่ในการฟื้นฟูปฏิรูปซึ่งจะต้องพิจารณาเงื่อนไข 3 ประการ คือ

(ก) มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน กำลังเกิดขึ้น หรือสถานการณ์ฉุกเฉินใกล้ที่จะเกิดขึ้น

(ข) มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษขึ้นใช้บังคับเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

(ค) มีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐมนตรีอาวุโส หมายถึง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง เป็นผู้มอำนาจในการออกกฎเพื่อใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งไม่สามารถรอการประชุมเพื่อขอเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการออกกฎที่ใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องแถลงถึงเหตุผลจำเป็นในการออกกฎ และจะต้องไม่ขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน กฎที่ประกาศใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อประกาศแล้วมีระยะเวลาบังคับใช้ครั้งละ 30 วัน หากกรณี ที่มีความจำเป็นจะต้องขยายระยะเวลาใช้กฎต่อไปอีก รัฐมนตรีอาวุโสจะต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ หากอยู่ในระหว่างการปิดสมัยประชุม ก็จะต้องดำเนินการจัดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว

2.5.3 กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา (United States of America) เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) โดยมีรัฐธรรมนูญบัญญัติบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐ (United States Constitution)” โดยประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา (President of the United States) มีอำนาจ ซึ่งเรียกว่า “อำนาจโดยปริยาย (Implied Powers)” ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ร้ายแรง ที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึก และอำนาจในการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน ในกรณีที่มีเหตุความไม่สงบอันกระทบต่อความมั่นคง สงคราม สงครามการเมือง การจลาจล การก่อการร้าย หรือสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายปกติในการแก้ไขปัญหาหรือเพื่อรับมือกับสถานการณ์ร้ายแรงได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้ทำการพัฒนากฎหมายด้านความมั่นคงขึ้นใหม่ เพื่อใช้ในสถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยกำหนดให้มีกระบวนการในการควบคุมและป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารใช้อำนาจตามกฎหมายเกินสมควรแก่เหตุ จึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C. Title 50 War and Nation Defense) ขึ้นใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ในกรณีที่เกิดสถานการณ์การก่อการร้ายขึ้นซึ่งมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศโดยต้องได้รับความยินยอมจากสภา Congress ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติจะกระทำได้ทั้งการประกาศทั่วทั้งประเทศ หรือการประกาศเฉพาะในบางพื้นที่ โดยการพิมพ์คำประกาศเผยแพร่ในเอกสาร Federal Register (Publication in Federal Register) เมื่อได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชากองทัพ มีอำนาจจำกัดการเดินทางเข้าออกระหว่างประเทศของบุคคลที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงมีอำนาจออกกฎที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของบุคคล รวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้จับกุมบุคคลได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ มีอำนาจระงับการพิมพ์และการโฆษณาที่เห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม

บทที่ 3 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายพิเศษ ด้านความมั่นคง ได้แก่

1. พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457
2. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
3. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

โดยเห็นว่ากลไกสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมากโดยอ้างการดำเนินการเพื่อความมั่นคงของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้จะต้องทำให้การดำเนินการทั้งหลาย ทั้งปวงตามที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจไว้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และหลักนิติธรรม เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้ใช้ด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่งและไม่เป็นไปตามอำเภอใจจนล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินกรณีแห่งความจำเป็นและเหมาะสม

3.1 วิธีการศึกษา

ผู้ทำการวิจัยได้ทำการสังเกตจากพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายตามสื่อสังคมออนไลน์ และภาพข่าว การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย ตลอดจนรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการสังเกตพฤติกรรมของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในช่วงของการประกาศสถานการณ์ตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้ข้อมูลมาว่าถ้าเจ้าหน้าที่รัฐมีการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็คำนึงถึงความเป็นธรรมแล้ว และมีการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเพียงพอที่จำเป็น เหมาะสม และไม่เป็นการกระทบประชาชนจนเกินสมควร และในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อยึดถือประโยชน์ของสาธารณะแล้ว และสังคมส่วนรวมแล้ว ก็จะได้รับความร่วมมือและปฏิบัติตาม

ทั้งนี้ รัฐจะต้องมีการบริหารจัดการ และเตรียมแผนและมาตรการรองรับเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนจนเกินควร

2. ข้อมูลทฤษฎีภูมิ ได้แก่ การดำเนินการผู้เขียนได้ศึกษาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักนิติธรรม พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2475 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เจตนารมณ์ของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เอกสารและรายงานการวิจัยต่าง ๆ การศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏทางสื่อสังคมออนไลน์ เพื่อทราบถึงความจำเป็นและเหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในอดีตที่ผ่านมา สภาพปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมาย ผลกระทบในวงกว้างทั้งข้อดีและข้อเสียที่มีต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม แนวความคิดเห็นของประชาชนที่สะท้อนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญที่ให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจในการประกาศสถานการณ์ต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดมาตรการที่จะนำมาบังคับใช้เพื่อทำให้การบริหารจัดการสถานการณ์มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น การที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องควบคุมการใช้อำนาจและดุลยพินิจโดยกลไกการถ่วงดุลระหว่างอำนาจหลักทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการโดยในการใช้ดุลยพินิจต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารจะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และการกำหนดนโยบายตลอดจนการปฏิบัติของฝ่ายรัฐจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยฝ่ายตุลาการไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรม

3. กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยเฉพาะเจาะจง ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ นักศึกษา และประชาชนทั่วไป และการจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายเพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง สภาพปัญหา ตลอดจนผลกระทบในด้านต่าง ๆ ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลพบว่ากลุ่มเป้าหมายเห็นถึงความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงดังกล่าวแต่จะต้องมีกลไกที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความเป็นธรรม

กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากเจ้าหน้าที่รัฐ นักศึกษา และประชาชน จำนวน 8 คน ดังนี้

1. คุณพรเทพ อาชีพรับราชการ
2. คุณฉัตรชัย อาชีพรับราชการ
3. คุณวัชระ อาชีพพนักงานบริษัท
4. คุณพนา อาชีพพนักงานบริษัท
5. คุณสุรพงษ์ อาชีพพนักงานบริษัท
5. คุณวิทธิธร นักศึกษา
6. คุณสุพรรณษา นักศึกษา
7. คุณวิไล แม่ค้าข้าวแกง
8. คุณสายหยุด แม่บ้าน

ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยดังกล่าว พบว่ากลุ่มเป้าหมายเล็งเห็นถึงความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงดังกล่าว แต่เห็นว่าจะต้องมีกลไกที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความเป็นธรรมและล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดเมื่อเทียบสัดส่วนกับภัยคุกคามความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศและประชาชนโดยรวม และเป็นไปเท่าที่จำเป็นที่จะต้องกระทำเพื่อปกป้องภัยคุกคามความมั่นคงดังกล่าว เท่านั้น

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้เขียนได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อทราบแนวความคิดและผลกระทบ จากผู้ที่ถูกบังคับใช้กฎหมายทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ พนักงานบริษัท นักศึกษา ประชาชน โดยการจัดประชุม กลุ่มย่อยระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา การขอสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับความคิดเห็นของกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ตลอดจนผลกระทบที่ได้รับจากการประกาศสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อถอดบทเรียนสภาพปัญหาในอดีตเพื่อหาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้หลักนิติธรรมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2560

บทที่ 4 ผลการศึกษา

ประเทศที่เป็นโลกเสรีประชาธิปไตยกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ถือเป็นกลไกสำคัญในการที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการปกป้องภัยพิบัติสาธารณะที่เกิดขึ้น และมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และประชาชนโดยรวมและเป็นสิ่งที่ยอมรับให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็น แต่การใช้บังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวจำเป็นจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมตามที่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ใช้ความระมัดระวังในการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเท่าที่จำเป็น และได้สัดส่วนเพื่อให้การบังคับใช้ กำหนดไว้ในมาตรา ๓ วรรคสองที่ว่า “คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม” เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ถูกล่วงละเมิด สิทธิเสรีภาพ และให้เกิดการยอมรับในอันที่จะปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดเพื่อการบริหารจัดการภาวะวิกฤติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อสถานการณ์ ซึ่งก่อนที่จะได้แนวทางในการทำให้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเป็นไปตามหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการนั้น ผู้เขียนได้ทำการศึกษากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของประเทศไทยทั้ง 3 ฉบับ แต่จะมุ่งเน้นกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เนื่องจากกฎอัยการศึกตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐประหาร ซึ่งมีการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก และก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมืองโดยการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ เป็นกฎหมายที่ปัจจุบันได้ถูกนำมาใช้มากที่สุดเนื่องจากสถานการณ์ของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งเป็นเรื่องของการใช้กำลังรบ และมีมาอย่างฉุกเฉินส่งผลกระทบต่อความเสียหายแก่ประเทศชาติในวงกว้างและมหาดศาล ซึ่งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไม่สามารถใช้กฎหมายปกติในการแก้ไขได้อย่างทันท่วงที ดังจะเห็นได้จากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 เป็นตัวอย่างที่สำคัญว่าประเทศไทยรวมทั้งนานาประเทศมีแนวโน้มที่จะใช้กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างกว้างขวาง ในส่วนของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในอดีตจะใช้เพื่อควบคุม

สถานการณ์ทางการเมืองแต่เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วก็ได้ถูกลดบทบาทลง ปัจจุบันยังมีการประกาศพื้นที่บังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การศึกษากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวเพื่อที่จะทราบถึงสภาพปัญหาจากตัวบทบัญญัติที่เป็นช่องว่างทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้ถูกบังคับใช้จนอาจเกิดเป็นความขัดแย้งต่อต้าน ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ และเกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมืองที่มาจากปัญหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น จึงทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยของประเทศชาติบ้านเมือง นอกจากนี้ ได้ทำการศึกษากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบถึงแนวทางการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง โดยได้เลือกประเทศที่จะศึกษาเพื่อเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียที่ประเทศจะนำมาเป็นแนวทางในการที่จะก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพภายใต้หลักนิติธรรมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2560 ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ตลอดจนกรณีศึกษาเหตุการณ์ในอดีตที่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเพื่อศึกษาสภาพปัญหาจากการบังคับใช้เพื่อนำมาบทเรียนในการอุดช่องว่างและแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต รวมทั้งมีการจัดประชุมกลุ่มย่อยและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากเจ้าหน้าที่รัฐ นักศึกษา และประชาชน เพื่อรับทราบความคิดเห็นของผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย จากนั้นจะได้เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมที่จะทำให้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงได้บังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักนิติธรรมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป ซึ่งปรากฏผลการศึกษา ดังนี้

4.1 การศึกษากฎหมายความมั่นคงพิเศษของประเทศไทย

4.1.1 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

“พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเมื่อประมาณ 100 ปี มาแล้ว เพื่อใช้บังคับในภาวะวิกฤติโดยการประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วจะมีผลทำให้กฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับกฎอัยการศึกต้องระงับและให้ใช้กฎอัยการศึกแทน และให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเพื่อใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่ากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงฉบับอื่น ซึ่งรัฐจะนำมาใช้ในสถานการณ์ที่มีเหตุวิกฤติร้ายแรง หรือภาวะฉุกเฉินที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและมีความจำเป็นที่ต้องใช้กฎหมาย

พิเศษเพื่อรับมือกับสถานการณ์ร้ายแรงที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะส่วนรวม ในสถานการณ์บ้านเมืองที่เป็นปกติ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติกฏอัยการศึกจะไม่มีผลบังคับใช้แต่หากมีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยของบ้านเมืองให้ปราศจากภัยซึ่งมาจากภายนอกประเทศ หรือเกิดจากภัยภายในประเทศ หรือเมื่อเกิดสงคราม หรือการจลาจล และมีความจำเป็นต้องใช้กฏอัยการศึกก็จะมี การประกาศใช้โดยกำหนดพื้นที่ใช้กฏอัยการศึกให้ชัดเจนว่าเป็นพื้นที่ใด ตำบลใด อำเภอใด จังหวัดใด หรือประกาศใช้ทั่วประเทศและเมื่อประกาศใช้แล้วจะทำให้กฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับ กฏอัยการศึกต้องระงับลง และใช้กฏอัยการศึกแทน ทั้งนี้ ในการประกาศใช้มี 2 ลักษณะ การประกาศใช้ โดยมีพระบรมราชโองการ และการประกาศโดยผู้บังคับบัญชาทหารแต่การเลิกใช้กฏอัยการศึกต้องกระทำ โดยมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการทุกครั้ง

การประกาศใช้กฏอัยการศึก

การประกาศใช้กฏอัยการศึกโดยพระบรมราชโองการมี 2 กรณี ดังนี้

มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พุทธศักราช 2585 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรง มีพระราชอำนาจในการประกาศใช้กฏอัยการศึกทุกมาตราหรือแต่บางมาตราหรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของ มาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัติแห่งกฏอัยการศึก เพื่อใช้บังคับในส่วนหนึ่ง ส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และในการพิจารณาว่ากรณีใด คือ “เหตุอันจำเป็นเพื่อ รักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย” ตามบทบัญญัติของกฏอัยการศึกนั้น เป็นพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชวินิจฉัยในการประกาศใช้กฏอัยการศึก

การประกาศใช้กฏอัยการศึกโดยผู้บังคับบัญชาทหาร

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 เมื่อมีสงครามหรือ จลาจลขึ้น ณ แห่งใดให้ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ใต้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือ เป็นผู้บังคับบัญชาทหารในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหาร มีอำนาจประกาศใช้กฏอัยการศึกเฉพาะใน เขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นได้ แต่ไม่มีอำนาจในการประกาศใช้กฏอัยการศึกทั่วทั้งราชอาณาจักร และเหตุแห่งการประกาศใช้ได้จำกัดเพียงเฉพาะกรณีที่มีสงครามหรือจลาจลเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ไม่มี อำนาจประกาศใช้กฏอัยการศึกเพื่อป้องกันสงครามหรือป้องกันเหตุจลาจล รวมทั้งการประกาศใช้ด้วยเหตุ หรือกรณีอื่นใดทั้งสิ้น และเมื่อประกาศใช้แล้วในพื้นที่ที่เป็นเขตอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาทหารแล้ว จะต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบถึงการประกาศใช้กฏอัยการศึกโดยเร็วที่สุด

อำนาจหน้าที่

เมื่อได้มีการประกาศใช้ในพื้นที่ใดแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่นั้น จะมีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยและยังได้กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ขบไล่ และกักตัวบุคคล

การตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายการศึกษาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารโดยองค์การตุลาการ

ความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดให้ศาลพลเรือนมีอำนาจพิพากษาคดีในเขตที่ประกาศใช้กฎหมายการศึกษาได้ตามปกติ โดยมีข้อยกเว้น คือ

(ก) คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึก และผู้อำนาจประกาศใช้กฎหมายศึกษามีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎหมายการศึกษาและในระหว่างที่ใช้กฎหมายการศึกษาตามที่ระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ทุกข้อ หรือแต่บางข้อ และหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่งได้ ทั้งมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศดังกล่าวด้วย

(ข) คดีอาญาที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎหมายศึกษานั้นมีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้

สำหรับการเรียกร้องความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามกฎหมายศึกษานั้น มาตรา 16 ได้บัญญัติไว้ว่า “ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา 8 ถึงมาตรา 15 บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหาย หรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย เพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายศึกษานี้เป็นการสำหรับป้องกันพระมหากษัตริย์ชาติ ศาสนาด้วยกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสระภาพ และความสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรูภายนอกและภายใน” ซึ่งตีความได้ว่าบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย ทั้งนี้ จากการศึกษาตัวพระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา ไม่ได้กล่าวถึงอำนาจของศาลปกครองทั้งที่การกระทำและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายนี้มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งผู้เขียนคิดว่าอาจเป็นเพราะกฎหมายนี้ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานานโดยในช่วงประกาศบังคับใช้ประเทศไทยยังไม่ได้มีการนำระบบศาลปกครองมาใช้ใน

ประเทศ ดังนี้ จึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายให้ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยในปัจจุบันซึ่ง มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มี กฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับ สภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระ แก่ประชาชน...”

4.1.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ประเทศไทยเคยประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยประกาศใน รก. เล่ม 69 ตอนที่ 16 วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2495 และมีผลใช้บังคับในวันถัดมา ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดว่าด้วยการ บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 58 ก วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 และมีผลใช้บังคับในวันถัดมา ซึ่งเป็นช่วงที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เหตุผลในการประกาศใช้ คือ กฎหมาย ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้ โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพ ความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคง ของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิด ความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิต อย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนด มาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคง ของรัฐความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา ความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตรา พระราชกำหนดนี้

กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับรัฐ ในการแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ อันไม่ปกติ เช่น การก่อการร้าย การจลาจล ภัยพิบัติสาธารณะ เนื่องจาก กฎหมายธรรมดาไม่สามารถบริหารจัดการเพื่อคลี่คลายสถานการณ์อันไม่ปกติให้ยุติได้โดยเร็ว โดยทั่วไป นานาประเทศการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น สามารถกระทำได้โดยไม่ถือว่า

ขัดต่อหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตราบเท่าที่มีการใช้เพียงเท่าที่จำเป็น และเหมาะสม ซึ่งการประกาศใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงระดับความรุนแรงของภัยหรือสถานการณ์เปรียบเทียบกับความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ และสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนผู้สุจริตด้วย

การประกาศใช้

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ประกาศได้ 2 ลักษณะ คือ 1. การประกาศสถานการณ์ทั่วไปตามมาตรา 4 ประกอบมาตรา 9 และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ตามมาตรา 4 ประกอบมาตรา 11

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วไป

นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง เพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ตามความจำเป็น และมีอำนาจในการประกาศขยายเวลาบังคับใช้

เหตุที่ทำให้ประกาศเมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น หรือสถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือสงครามและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกันแก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชนควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้

อำนาจตามกฎหมาย

1. คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินมีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี

2. ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจชั่วคราวแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับ บัญชา หรือ ช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชน เพื่อให้การสั่งการและแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

3. คณะรัฐมนตรีอาจจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติตาม พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นการชั่วคราว

อำนาจตามมาตรา 9 ของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดเพื่อห้ามบุคคลใดออกนอกเขตสถาน

ห้ามมิให้มีการชุมนุม มั่วสุม หรือกระทำการใด ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลาย ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนา บิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใชยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไข การใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใชยานพาหนะ ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ และให้อพยพหรือห้ามประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนด

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง

เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งระบุว่า ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที ให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง

อำนาจออกข้อกำหนด ตามมาตรา 11

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังนี้

1. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุน การกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

2. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

3. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน

4. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่ง อาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ ยุติโดยเร็ว และหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันท่วงที

5. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการส่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อ หรือการ สื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม

6. ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การ รักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

7. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไป นอกราชอาณาจักร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือน ต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ

8. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ โดยให้นำ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

9. ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมิไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบ หรือก่อการร้าย ต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ นายกรัฐมนตรีกำหนด

10. ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับ เหตุการณ์ร้ายแรงหรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ โดยการใช้อำนาจ หน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดและเพียงใด ให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรี กำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก

การตรวจสอบการใช้อำนาจ

สาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีผลกระทบต่อหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากมีการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชกำหนดดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และหลักสิทธิมนุษยชนเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ และในมาตรา 16 กำหนดสาระว่าข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 17 กำหนดว่า พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็นแต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

4.1.3 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

เจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายรุนแรงและรวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อนจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณาภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศและเป็นภัยอันตรายต่อความสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทัน่วงที จึงสมควรกำหนดให้หน่วยงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตนเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการประกาศใช้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุการณ์กระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไป รวมทั้งจะต้องร่วมกันบูรณาการแก้ไขปัญหาหลายหน่วยงาน ซึ่งมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ กอ.รมน. โดยมี

นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยความสะดวกและเสนาธิการทหารเป็นเลขาธิการ และในขณะที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้การชุมนุมทางการเมืองยังสามารถกระทำได้ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้

เมื่อปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีควมจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มจะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน และคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ระวัง ยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาสถานการณ์ภายในพื้นที่นั้นให้ ผอ.กอ.รมน. ประกาศให้เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยมีกำหนดระยะเวลาและต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน คำนิยาม “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัย หรืออาจจะเป็นภัยอันเกิดจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

องค์กรผู้ใช้อำนาจ

องค์กรผู้ใช้อำนาจ คือ กอ.รมน. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยความสะดวก และมีเสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ

อำนาจหน้าที่

มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ในการป้องกันปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไข หรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง ตามที่ได้รับมอบหมาย และสั่งให้เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีพฤติการณ์น่าจะเป็นภัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงออกจากพื้นที่ที่กำหนด เมื่อมีการประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้ผู้อำนวยความสะดวก โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกข้อกำหนด ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการ หรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง
2. ห้ามเข้า หรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น
3. ห้ามออกนอกเขตสถานในเวลาที่กำหนด
4. ห้ามนำอาวุธปืนออกนอกเขตสถาน

5. ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคม หรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เส้นทางหรือยานพาหนะ

6. ให้บุคคลปฏิบัติ หรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

ผลจากการประกาศ

1. ให้ผู้อำนวยการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2. ในการใช้อำนาจของกอ.รมน. ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ผู้สุจริตให้กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3. หากปรากฏมีผู้ต้องหากลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนนั้นพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนให้ผู้อำนวยการ หากผู้อำนวยการเห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนให้ส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล เมื่อศาลเห็นสมควรอาจสั่งให้ส่งผู้ต้องหาเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการกำหนดเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน เมื่อผู้ต้องหาได้รับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดแล้ว สิทธิภาคีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป

การตรวจสอบการใช้อำนาจ

บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การดำเนินการคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

4.2 การศึกษาข้อมูลเปรียบเทียบกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ

ในการจัดทำรายงานทางวิชาการ ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ ซึ่งได้เลือกประเทศที่เป็นประชาธิปไตยในแถบตะวันตก ได้แก่ ฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ประเทศดังกล่าวมานี้เป็นประเทศที่ขึ้นชื่อว่ามีความเป็นประชาธิปไตยสูงสุด เศรษฐกิจหลักสิทธิมนุษยชนอย่างมาก และมีมาตรฐานสูงในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญ ดังนี้

4.2.1 กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) มีกฎหมายความมั่นคงที่ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขสถานการณ์วิกฤติซึ่งเป็ยันตรายร้ายแรงต่อความมั่นคงของรัฐ คือการประกาศใช้กฎอัยการศึก การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1955

1. กฎอัยการศึก (L'etat de siege)

กฎอัยการศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) เป็นกฎหมายพิเศษที่ใช้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นในการแก้ไขสถานการณ์ร้ายแรงซึ่งเป็นต่อความมั่นคงของรัฐ ทั้งภัยจากสงครามระหว่างประเทศ และสงครามกลางเมือง หรือกรณีเกิดการกบฏที่มีการใช้กำลังอาวุธโดยในการประกาศใช้กฎอัยการศึกทุกครั้งจะต้องกระทำโดยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา (Decret) ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเท่าที่จำเป็นกฎอัยการศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นกฎหมายต้นแบบของ “พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก รัตนโกสินทร ศก 126” ของประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ถูกกล่าวถึงไว้ในกฎหมายสูงสุด คือ “รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (The Constitution of France)” และบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติคือ “ประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la defense)” ดังนี้

(ก) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (The Constitution of France)

“มาตรา 36 ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศกฎอัยการศึก (Article 36 Martial law shall be decreed in the Council of Ministers.) โดยให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกตามมติของคณะรัฐมนตรีได้คราวละ 12 วัน ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องใช้กฎอัยการศึกเกินกว่าระยะเวลาดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

(ข) ประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la defense)

บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องกฎอัยการศึกบัญญัติไว้ใน Article L 2121 - 1 ถึง Article L 2121 - 8 โดยได้บัญญัติไว้ว่าการประกาศใช้กฎอัยการศึกทุกครั้งจะต้องกระทำโดยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตลอดจนจะต้องกำหนดระยะเวลาและพื้นที่ใช้กฎอัยการศึกด้วยทุกครั้งและเมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ใดแล้วให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยไปให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนยังคงมี

อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้รับโอนไป ในการประกาศใช้กฎอัยการศึกจะกระทำได้อีกต่อเมื่อประเทศเกิดภาวะสงครามระหว่างประเทศ หรือในกรณีเกิดการกบฏที่ใช้กำลังอาวุธเท่านั้น อย่างไรก็ตามประชาชนยังคงมีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความรับรองและคุ้มครองไว้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎอัยการศึกที่ประกาศใช้ ในระหว่างที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังคงมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการที่นำมาใช้แต่จะลดระดับความเข้มข้นลงจากภาวะปกติโดยมุ่งเน้นตรวจสอบการใช้อำนาจที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรง

2. อำนาจประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (The Constitution of France) มาตรา 16 ได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจพิเศษในการใช้มาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ เพื่อการเผชิญกับสถานการณ์วิกฤติฉุกเฉินที่ประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและมีความเร่งด่วนอันจะส่งผลกระทบต่อเอกราชดินแดนสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐ หรือในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยต้องมีการหารือมายังนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ ภายหลังจากที่ได้หารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการแล้ว ให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแถลงให้ประชาชนทราบถึงมาตรการดังกล่าว มาตรการต่าง ๆ จะต้องใช้โดยมีเจตจำนงที่จะทำให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติตามภารกิจของตนได้ภายในระยะเวลาที่จำกัดที่สุด ทั้งนี้ โดยมีการหารือกับคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้มาตรการต่าง ๆ และหากจำเป็นให้รัฐสภามีสิทธิเรียกประชุมได้เอง ห้ามมิให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการจะใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในการใช้มาตรการต่าง ๆ จะต้องเป็นกรณีที่เกิดสถานการณ์ “วิกฤติร้ายแรงระดับชาติ” เท่านั้น และเป็นอำนาจของประธานาธิบดีอันเป็นการกระทำทางรัฐบาล ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในระหว่างที่ใช้อำนาจพิเศษนั้น หากมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองก็ย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบได้

3. รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498)

รัฐบาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ตราร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ 2 ประเภท ดังนี้

(ก) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา เมื่อได้มีการประกาศแล้ว มีผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การสั่งห้ามการชุมนุม ห้ามออกจากเคหะสถาน ห้ามใช้ทางสัญจร ห้ามเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนดและอำนาจในการควบคุมตัวบุคคล เป็นต้น

(ข) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบร้ายแรง เมื่อได้มีการประกาศแล้วมีผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มขึ้นกว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา ได้แก่ อำนาจในการตรวจค้นภายในเคหสถานทั้งในเวลากลางวัน และในเวลากลางคืน และอำนาจในการตรวจสอบสื่อสิ่งพิมพ์ทุกชนิด รายการโทรทัศน์ รายการวิทยุ รวมทั้งการแสดงมหรสพได้ทุกประเภท

ผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แบ่งได้ 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยอันตรายร้ายแรงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศสงบเรียบร้อยของประชาชน ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและจะต้องกระทำโดยการตรารัฐกฤษฎีกา และสำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบได้ อย่างไรก็ตาม การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ว่า ในระดับใด ต้องเป็นกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นหรือใกล้ที่จะเกิดขึ้น ทั้งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์และภัยพิบัติสาธารณะที่เกิดจากธรรมชาติ ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องกำหนดพื้นที่และระยะเวลาที่ใช้บังคับตามความจำเป็นของสถานการณ์ แต่ครั้งหนึ่งไม่เกิน 12 วัน หากสถานการณ์มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปอีกจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม บรรดามาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบและมีอำนาจเพิกถอนมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรงได้ ดังนั้น การใช้อำนาจโดยฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1955 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยฝ่ายตุลาการ อันเป็นการควบคุมและป้องกันไม่ให้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเกินความจำเป็น

4.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) หรือประเทศอังกฤษ ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) โดยมีกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและกฎหมายที่เป็นลาย

ลักษณะอักษรใช้ในระบบกฎหมาย สำหรับกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงสหราชอาณาจักรมีกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติซึ่งเป็นวิกฤติภัยร้ายแรงที่กระทบหรือจะกระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ คือ “กฏอัยการศึก (Military Law)” และ “พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (พ.ศ.2457) (Civil Contingencies Act 2004)” ซึ่งกฎหมายความมั่นคงทั้ง 2 ฉบับ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. กฏอัยการศึก

สหราชอาณาจักรใช้กฎหมายในระบบจารีตประเพณี ไม่มีกฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึกบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแต่ในกรณีที่ประเทศประสบกับสถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงซึ่งกระทบต่อความมั่นคง เช่น กบฏ การก่อการร้าย หรือประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม สมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษมีพระราชอำนาจที่จะประกาศพระราชโองการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถเข้าใช้อำนาจในการแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงแทนกฎหมายปกติได้เป็นการชั่วคราว เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ เมื่อมีการประกาศพระราชโองการแล้วในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีหลักเกณฑ์การใช้อำนาจโดยต้องใช้หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะกระทำการอย่างใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุเท่านั้น และเมื่อมีการประกาศใช้มาตรการดังกล่าวแล้วรัฐบาลจะต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เรียกว่า “Indemnity Act” เพื่อเป็นการรับรองความถูกต้องในระหว่างที่ได้มีการประกาศใช้มาตรการทางทหาร และเพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่มีการประกาศใช้มาตรการทางทหาร

2. พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (พ.ศ.2457) Civil Contingencies Act 2004)

ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) สหราชอาณาจักรประสบวิกฤติการณ์น้ำมันเชื้อเพลิงและอุทกภัยร้ายแรง และในปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) สหราชอาณาจักรต้องเผชิญกับสถานการณ์โรคปากเท้าเปื่อยระบาดในสัตว์ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็น ในการรับมือกับวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน เนื่องจากไม่สามารถใช้กฎหมายที่มีอยู่ในยามปกติแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันเหตุการณ์ ประกอบกับในสถานการณ์ดังกล่าวก็ไม่อาจนำกฏอัยการศึกมาใช้ได้ จึงได้มีการตรา “พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (พ.ศ.2457) (Civil Contingencies Act 2004)” เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในการออกมาตรการพิเศษขึ้นใช้บังคับได้เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ ในการกำหนดมาตรการในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องไม่เป็นการ

ออกกฎอัยการศึก ไม่มีผลเป็นการทำลายรากฐานของระบบรัฐสภา ไม่มีผลเป็นการยุติการดำเนินการของพรรคการเมือง หรือมาตรการอื่นใดที่มีผลอย่างเดียวกัน รวมทั้งจะต้องเป็นกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง มีความจำเป็นเร่งด่วน และไม่มีทางอื่นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เมื่อปรากฏเหตุอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ สมเด็จพระราชินี และรัฐมนตรีอาวุโส โดยความยินยอมของรัฐสภา ทั้งนี้ ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับผิดชอบกิจการความมั่นคงภายในและมีหน้าที่ในการฟื้นฟูปฏิรูปซึ่งจะต้องพิจารณาเงื่อนไข 3 ประการ คือ

(ก) มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน กำลังเกิดขึ้น หรือสถานการณ์ฉุกเฉินใกล้ที่จะเกิดขึ้น

(ข) มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษขึ้นใช้บังคับเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

(ค) มีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐมนตรีอาวุโส หมายถึง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง เป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎเพื่อใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งไม่สามารถรอการประชุมเพื่อขอเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการออกกฎที่ใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องแถลงถึงเหตุผลจำเป็นในการออกกฎ และจะต้องไม่ขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน กฎที่ประกาศใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อประกาศแล้วมีระยะเวลาบังคับใช้ครั้งละ 30 วัน หากกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องขยายระยะเวลาใช้กฎต่อไปอีก รัฐมนตรีอาวุโสจะต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ หากอยู่ในระหว่างการปิดสมัยประชุมก็ต้องดำเนินการจัดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว

4.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา (United States of America) เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) โดยมีรัฐธรรมนูญบัญญัติบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐ (United States Constitution)” โดยประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา (President of the United States)” มีอำนาจ ซึ่งเรียกว่า “อำนาจโดยปริยาย (Implied Powers)” ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ร้ายแรง ที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึก และอำนาจในการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน ในกรณีที่มีเหตุความไม่สงบอันกระทบต่อความมั่นคง สงคราม สงครามการเมือง การจลาจล การก่อการร้าย หรือสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายปกติในการ

แก้ไขปัญหาหรือเพื่อรับมือกับสถานการณ์ร้ายแรงได้อย่างทันที่และมีประสิทธิภาพ ต่อมา สหรัฐอเมริกาได้ทำการพัฒนากฎหมายด้านความมั่นคงขึ้นใหม่ เพื่อใช้ในสถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยกำหนดให้มีกระบวนการในการควบคุมและป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารใช้อำนาจตามกฎหมายการศึกเกินสมควรแก่เหตุ จึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C. Title 50 War and Nation Defense) ขึ้นใช้บังคับ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ในกรณีที่เกิดสถานการณ์การก่อการร้ายขึ้นซึ่งมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศโดยต้องได้รับความยินยอมจากสภา Congress ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติจะกระทำได้ทั้งการประกาศทั่วทั้งประเทศ หรือการประกาศเฉพาะในบางพื้นที่ โดยการพิมพ์คำประกาศเผยแพร่ในเอกสาร Federal Register (Publication in Federal Register) เมื่อได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการประกาศกฏอัยการศึก มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชากองทัพ มีอำนาจจำกัดการเดินทางเข้าออกระหว่างประเทศของบุคคลที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงมีอำนาจออกกฏที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของบุคคล รวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้จับกุมบุคคลได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ มีอำนาจระงับการพิมพ์ และการโฆษณาที่เห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม

ตารางเปรียบเทียบกฎอัยการศึกของประเทศไทยกับต่างประเทศ

กฎอัยการศึก	ประเทศไทย	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
พื้นที่ที่ประกาศใช้	ทั่วทั้งประเทศ หรือเฉพาะในบางพื้นที่	ทั่วทั้งประเทศ หรือเฉพาะในบางพื้นที่	ทั่วทั้งประเทศ หรือการเฉพาะในบางพื้นที่	ทั่วทั้งประเทศ หรือเฉพาะในบางพื้นที่
ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่	บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหาย หรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย เพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎอัยการศึกนี้เป็น การสำหรับป้องกันพระมหากษัตริย์ชาติ ศาสนา ด้ายกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็น อิสระภาพ และความสงบเรียบร้อย ปราศจากราชศัตรูภายนอกและภายใน	-กรณีกฎอัยการศึกที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังคงมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการที่นำมาใช้แต่จะลดระดับความเข้มชั้นลงจากภาวะปกติโดยมุ่งเน้นตรวจสอบการใช้ อำนาจที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรง	เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะกระทำการอย่างใด ๆ ที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ และเมื่อมีการประกาศใช้มาตรการต่าง ๆ แล้วรัฐบาลจะตรา กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เรียกว่า “Indemnity Act” เพื่อเป็นการรับรองความถูกต้อง	มีกระบวนการในการควบคุมและป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึกเกินสมควรแก่เหตุ จึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C. Title 50 War and Nation Defense) ขึ้นใช้บังคับ โดยประธานาธิบดี ต้องได้รับยินยอมจากสภา Congress ในการประกาศ

กฎอัยการศึก	ประเทศไทย	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
		<p>- กรณีอำนาจของประธานาธิบดีประกาศกฎอัยการศึกเป็นการกระทำทางรัฐบาล ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ แต่มาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในระหว่างที่ใช้อำนาจพิเศษนั้น หากมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองก็ย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบได้</p>	<p>ในระหว่างที่ได้มีการประกาศใช้มาตรการทางทหาร และเพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่</p>	<p>สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ โดยการพิมพ์คำประกาศเผยแพร่ในเอกสาร Federal Register (Publication in Federal Register) เมื่อได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติแล้ว จึงมีอำนาจประกาศกฎอัยการศึก</p>

กฎัยการศึกษา	ประเทศไทย	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
ระยะเวลาประกาศใช้	ตั้งแต่ประกาศใช้จนกว่ามีประกาศกระแสพระบรมราชโองการยกเลิก	<p>-กรณีประกาศใช้ตามมติคณะรัฐมนตรีได้ครวละ 12 วัน ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องใช้กฎัยการศึกษาเกินกว่าระยะเวลาดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเท่านั้น</p> <p>-กรณีประกาศโดยประธานาธิบดี มาตรการต่าง ๆ จะต้องมีเจตจำนงที่จะทำให้องค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญปฏิบัติตามภารกิจของตนได้ภายในระยะเวลาที่จำกัดที่สุด</p>	เป็นการชั่วคราว เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศเท่าที่จำเป็น และพอสมควรแก่เหตุเท่านั้น	

ตารางเปรียบเทียบการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทยกับต่างประเทศ

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน	ประเทศไทย (พรก.การบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548)	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
สถานการณ์บังคับใช้	เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงเกิดขึ้น และนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ฝ่ายพลเรือนหรือฝ่ายทหาร ร่วมกันป้องกันแก้ไข ปรามปราม ระงับ ยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน	-มีการประกาศใช้ ๒ ระดับคือระดับประเทศและระดับพื้นที่ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยอันตรายร้ายแรงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศสงบเรียบร้อยของประชาชน และต้องเป็นกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นหรือใกล้ที่จะเกิดขึ้นทั้งที่เกิดขึ้นจากการกระทำ	กรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงมีความจำเป็นเร่งด่วนและไม่มีทางอื่นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและไม่เป็นการออกกฎอัยการศึก	เมื่อมีเหตุความไม่สงบอันกระทบต่อความมั่นคง สงคราม สงครามการเมือง การจลาจล การก่อการร้าย หรือสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ

ประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉิน	ประเทศไทย (พรก.การบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548)	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
		ก า ร ป ร ะ ก า ศ สถานการณ์ฉุกเฉินไม่ว่า ในระดับ จะต้องกำหนด พื้นที่และระยะเวลาที่ใช้ บังคับตามความจำเป็น ของสถานการณ์	การคลัง) เป็นผู้จำเป็น เร่งด่วน ซึ่งไม่สามารถรอ การ ประชุม เพื่อ ขอ เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในการออกกฎที่ใช้บังคับ ในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะต้องแถลงถึงเหตุผล จำเป็นในการออกกฎ และจะต้องไม่ขัดกับ หลักการคุ้มครองสิทธิ มนุษยชน รวมทั้งต้อง คำนึงถึงหลักความได้ สัดส่วน	มีอำนาจในการประกาศกฎ อัยการศึก

ประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉิน	ประเทศไทย (พรก.การบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548)	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
พื้นที่ที่ประกาศใช้	ทั่วทั้งประเทศ หรือเฉพาะในบางพื้นที่	แบ่งเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับประเทศโดยประธานาธิบดี และระดับพื้นที่โดยผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วทั้งประเทศ หรือเฉพาะในบางพื้นที่	ทั่วทั้งประเทศ หรือเฉพาะในบางพื้นที่	ทั่วทั้งประเทศ หรือเฉพาะบางพื้นที่
ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่	- ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง	ศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบและมีอำนาจเพิกถอนมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรงได้	การออกกฎที่ใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องถ่วงถึงเหตุผลจำเป็นในการออกกฎและจะต้องไม่ขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน มิเช่นนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย	

ประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉิน	ประเทศไทย (พรก.การบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548)	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
	<p>- พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญา หรือทางวินัย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น</p> <p>-ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่</p>		เป็นการชั่วคราวเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุเท่านั้น	
ระยะเวลาบังคับใช้	ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นขยายเวลาให้	ครั้งหนึ่งไม่เกิน 12 วัน หากสถานการณ์มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจตามประกาศสถานการณ์	กฎที่ประกาศใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อประกาศแล้วมีระยะเวลาบังคับใช้ครั้งละ 30 วัน	

ประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉิน	ประเทศไทย (พรก.การบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548)	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา
	นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ ของ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ประกาศขยายระยะเวลาการบังคับ ใช้ออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละ ไม่เกินสามเดือน	ฉุกเฉินต่อไปอีกจะต้อง ได้รับความเห็นชอบจาก รัฐสภา	หากกรณีที่มีความจำเป็น จะต้องขยายระยะเวลา ใช้กฎต่อไปอีก รัฐมนตรี อาวุโสจะต้องเสนอเรื่อง เข้าสู่การพิจารณาของ รัฐสภาเพื่อขอความ เห็นชอบ หากอยู่ใน ระหว่างการปิดสมัย ประชุม ก็ จะ ตั อ ง ดำเนินการจัดให้มีการ ประชุมรัฐสภาเพื่อ พิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยเร็ว	

4.3 ศึกษาสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในอดีต

ในอดีตได้มีการใช้กฎหมายพิเศษเพื่อควบคุมบ้านเมืองให้สงบในภาวะคับขันมาหลายฉบับ เริ่มตั้งแต่กฎหมายตราสามดวง กฎอัยการศึก ร.ศ. 126 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติให้อำนาจในการป้องกันประเทศในภาวะสงคราม พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 เป็นต้น แต่กฎหมายสำคัญที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อควบคุมให้เกิดความสงบเรียบร้อยให้แก่บ้านเมืองในภาวะที่เผชิญกับสถานการณ์วิกฤติโดยที่กฎหมายความมั่นคงที่ใช้ในยามปกติไม่สามารถใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์มีจำนวน 3 ฉบับ ตามระดับความรุนแรงของมาตรการจากน้อยไปหามาก ได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

จากการสืบค้นข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ปรากฏสถานการณ์และเหตุผลในการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงทั้ง ๓ ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

ประเทศไทยได้ประกาศบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มาเป็นเวลา 100 กว่าปี ตั้งแต่พุทธศักราช 2457 จากการศึกษาข้อมูลพบที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วประเทศตามสถานการณ์ที่กำหนดไว้จำนวน 14 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 ในสมัยพระยาพลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารบกได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดทหารบกกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2476 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏบวรเดช

ครั้งที่ 2 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ 24 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย น่าน อุตรดิตถ์เลย ชัยภูมิ อุตรธานี หนองคาย ขอนแก่น นครพนม ร้อยเอ็ด มหาสารคาม สกลนคร นครราชสีมา อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก ระยอง ชลบุรี จันทบุรี และตราด เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2484 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์สงครามอินโดจีน

ครั้งที่ 3 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2484 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์สงครามเอเชียบูรพาในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี

ครั้งที่ 4 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2494 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตันในสมัยที่ จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี

ครั้งที่ 5 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ครั้งที่ 6 ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในขณะนั้น

ครั้งที่ 7 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 2 ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน 2514 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์จอมพลถนอม กิตติขจร ทำการรัฐประหารยึดอำนาจตนเอง

ครั้งที่ 8 คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 1 ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ครั้งที่ 9 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒ ให้คงใช้กฎอัยการศึกตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑ อยู่ต่อไป เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ อันเนื่องมาจากเหตุการณ์พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ทำการรัฐประหารรัฐบาลในขณะนั้น

ครั้งที่ 10 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 4 เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ครั้งที่ 11 ประกาศกองทัพบากที่ 4 เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ของจังหวัดนราธิวาส เฉพาะอำเภอบาเจาะ อำเภอรือเสาะ อำเภอดากใบ อำเภอสุโหงปาดี อำเภอเย็งอ และอำเภอสูโหงโก-ลก จังหวัดปัตตานี เฉพาะอำเภอกะพ้อ และจังหวัดยะลา เฉพาะอำเภอรามัน เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2547

ครั้งที่ 12 ประกาศกองทัพบากที่ 4 เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดนราธิวาส อำเภอเมือง อำเภอกวนโดน อำเภอลละกู อำเภอท่าแพ จังหวัดสตูล อำเภอเมือง อำเภอหนองจิก อำเภอยะหริ่ง อำเภอมายอ อำเภอยะรัง อำเภอแม่ลาน อำเภอสายบุรี อำเภอทุ่งยางแดง อำเภอ

โคกโพธิ์ อำเภอมะนัง และอำเภอยะลาแระ จังหวัดปัตตานี อำเภอมือ และกิ่งอำเภอกองปิ้ง จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2547

ครั้งที่ 13 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์พลเอกสนธิบุญรัตกลิน ทำการรัฐประหารรัฐบาล ดร.ทักษิณ ชินวัตร

ครั้งที่ 14 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 2/2557 เรื่องการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ดำเนินการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

ข้อสังเกตหลังเกิดเหตุความไม่สงบพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีการปล้นปืนที่อำเภอเจาะไอร้อง และการประท้วงที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส แต่เป็นการประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะพื้นที่ที่เกิดเหตุเท่านั้นไม่ได้เป็นการประกาศใช้ทั่วประเทศ

2. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ในอดีตประเทศไทยได้มีการประกาศตราพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 มาใช้บังคับเพื่อควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ ซึ่งในช่วงที่กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมาแล้ว 8 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอสะเตา อำเภอหาดใหญ่ กิ่งอำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา และอำเภอเบตง อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2496 เนื่องจากสถานการณ์ที่มีกองโจรจีนจากสหพันธรัฐมลายู เดินทางเข้าออกและมาหลบซ่อนตัวอยู่ในประเทศไทย ได้เกลี้ยกล่อมเชิงบังคับให้ประชาชนในท้องถิ่นสนับสนุนทางการเงิน เสบียงอาหาร และแจ้งความเคลื่อนไหวของเจ้าหน้าที่รัฐให้พวกโจรจีนทราบ

ครั้งที่ 2 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย น่าน เลย หนองคาย อุดรธานี นครพนม และอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2496 เนื่องจากสถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านมีภาวะไม่สงบและมีการรบราฆ่าฟันกันมานาน

ครั้งที่ 3 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดอุดรดิตถ์ สกลนคร และศรีสะเกษ เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นประกาศพื้นที่เพิ่มเติมจากสถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านมีภาวะไม่สงบก่อนหน้านี้

ครั้งที่ 4 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัด ตราด จันทบุรี ปราจีนบุรี บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2501 เนื่องจากสถานการณ์ของโจรตามจังหวัดชายแดน ทำการปล้นสดมภ์ทรัพย์สิน และทำร้ายประชาชน

ครั้งที่ 5 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 เนื่องจากสถานการณ์การก่อเหตุความไม่สงบ มีการเผาทำลายทรัพย์สินทางราชการและประชาชน ทำร้ายเจ้าหน้าที่ และก่อวินาศกรรม หรือเรียกกันว่า เหตุการณ์จลาจลพลับพลายไชย

ครั้งที่ 6 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 เนื่องจากปรากฏว่ามีบุคคลบางกลุ่มได้ก่อความไม่สงบขึ้นในกรุงเทพฯ หรือเหตุการณ์กบฏทหารนอกราชการ

ครั้งที่ 7 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2529 เนื่องจากสถานการณ์ที่มีกลุ่มก่อความไม่สงบขึ้นในจังหวัดภูเก็ต กระทบสวัสดิภาพและทรัพย์สินของประชาชน

ครั้งที่ 8 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลในสมัยนั้นเห็นว่าพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ได้ใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว เห็นสมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมและสถานการณ์ยุคปัจจุบัน จึงได้มีการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ขึ้นบังคับใช้แทนกฎหมายฉบับเดิม ตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้ประกาศบังคับใช้ ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมาแล้ว 8 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 เนื่องจากสถานการณ์กลุ่มบุคคลก่อความไม่สงบและก่อการร้ายขึ้น

ครั้งที่ 2 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2551 เนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง โดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พันธมิตรฯ)

ครั้งที่ 3 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่เขตดอนเมืองและเขตลาดกระบัง กรุงเทพฯ และอำเภอบางพลี และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 เนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง โดยกลุ่มพันธมิตรฯ เข้ายึดท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ครั้งที่ 4 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2552 เนื่องจากแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) บุกรุกเข้าไปในบริเวณการจัดการประชุมสุดยอดอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ครั้งที่ 14

ครั้งที่ 5 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพฯ จังหวัดนนทบุรี อำเภอมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอบางปะอิน อำเภอบางปะอิน อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอธัญบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสสามโคก อำเภอลำลูกกา อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และอำเภอวังน้อย อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2552 เนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองของกลุ่ม นปช.

ครั้งที่ 6 สืบเนื่องจากประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งก่อนหน้า ซึ่งได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับที่ 2 ในพื้นที่กรุงเทพฯ จังหวัดนนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี นครปฐม พระนครศรีอยุธยา ชลบุรี เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง นครสวรรค์ น่าน ขอนแก่น อุดรธานี ชัยภูมิ นครราชสีมา และศรีสะเกษ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ต่อมารัฐออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับที่ 3 เพิ่มพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี หนองบัวลำภู มหาสารคาม ร้อยเอ็ด และสกลนคร เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับที่ 4 เพิ่มพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ และมุกดาหาร เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553

ครั้งที่ 7 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพฯ จังหวัดนนทบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี และอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2557 เนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง โดยคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.)

ครั้งที่ 8 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วประเทศเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ซึ่งเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาทางด้านสาธารณสุขเป็นครั้งแรก

3. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

ประเทศไทยได้มีการประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อ ความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร จนถึงปัจจุบัน จำนวน ๑๒ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่จังหวัดภูเก็ต และทะเลอาณาเขต ๕ กิโลเมตร รอบจังหวัดภูเก็ต เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักรเพื่อปฏิบัติการรักษาความปลอดภัยในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ อาเซียน การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน กับรัฐมนตรีต่างประเทศคู่เจรจา และการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง ในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ระหว่าง ๑๗ - ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ณ จังหวัดภูเก็ต โดยให้มีผล บังคับใช้ ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒

ครั้งที่ ๒ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ปรากฏ เหตุการณ์อันกระทบ ต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยให้มีผลบังคับใช้ระหว่าง วันที่ ๒๙ สิงหาคม ถึง ๑ กันยายน ๒๕๕๒ เพื่อให้การบริหารจัดการในการรักษา ความสงบ ความปลอดภัย มีเอกภาพ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กลุ่ม ผู้ชุมนุมเสื้อแดง จะทำการเคลื่อนไหวกครั้งใหญ่

ครั้งที่ ๓ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ปรากฏ เหตุการณ์อันกระทบ ต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยให้มีผลบังคับใช้ระหว่าง วันที่ ๑๘ กันยายน ถึง ๒๒ กันยายน ๒๕๕๒ เพื่อให้การบริหารจัดการในการรักษา ความสงบ ความปลอดภัย มีเอกภาพ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กลุ่ม ผู้ชุมนุมเสื้อแดงจะ ทำการเคลื่อนไหวกครั้งใหญ่

ครั้งที่ ๔ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่ตำบลชะอำ ตำบลดอนขุนห้วย ตำบลเขาใหญ่ ตำบลสามพะเยา ตำบลไร่ใหม่พัฒนา อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรีและตำบลหัวหิน ตำบลหินเหล็กไฟ ตำบลทับใต้ตำบล หนองแก อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และทะเลอาณาเขตชายฝั่งตำบลชะอำอำเภอชะอำจังหวัด เพชรบุรีและตำบลหัวหิน ตำบลหนองแกอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เว้นเขตพระราชฐานวังไกล กังวล เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อปฏิบัติ ภารกิจรักษา ความปลอดภัยในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๕ และการประชุม ที่เกี่ยวข้อง ระหว่างวันที่

๒๑ - ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ณ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยให้มีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๑๒ - ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒

ครั้งที่ ๕ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่คูสิต กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ปรากฏ เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยให้มีผลบังคับใช้ระหว่าง วันที่ ๑๕ - ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดงจะทำการ เคลื่อนไหวครั้งใหญ่ในกรุงเทพมหานคร ขณะที่มีการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนที่อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ครั้งที่ ๖ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ปรากฏ เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยให้มีผลบังคับใช้ระหว่าง วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน - ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดง จะทำการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ในกรุงเทพมหานคร

ครั้งที่ ๗ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อ ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อให้การบริหารจัดการการรักษาความสงบและ ความปลอดภัยในเขตพื้นที่ดังกล่าวมีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดโดยให้ มีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

ครั้งที่ ๘ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่กรุงเทพมหานครจังหวัดนนทบุรีอำเภอธัญบุรี อำเภอสามโคกอำเภอลำลูกกาอำเภอคลองหลวงอำเภอลาดหลุมแก้วและอำเภอเมือง ปทุมธานีจังหวัดปทุมธานีอำเภอกระทุ่มแบน และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาครอำเภอบางพลีอำเภอบางเสาธงอำเภอบางบ่ออำเภอพระประแดง และอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอพุทธมณฑล อำเภอสามพราน และอำเภอนครชัยศรีจังหวัดนครปฐม อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา และอำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร อำเภอลาดบัวหลวง และอำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยให้มีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๑๑ - ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓ เพื่อให้การบริหารจัดการในการรักษาความสงบและความปลอดภัย มีเอกภาพและเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ในช่วงเวลาที่กลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดงจะทำการ เคลื่อนไหวครั้งใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ครั้งที่ ๙ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร อำเภอปากเกร็ด และอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และอำเภอบางพลี อำเภอบางเสาธง อำเภอบางบ่ออำเภอพระประแดงและอำเภอเมืองสมุทรปราการจังหวัดสมุทรปราการ เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยให้มีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๒๔ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓ เพื่อให้การบริหารจัดการในการรักษาความสงบและความปลอดภัยมีเอกภาพและเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและ เกิดความต่อเนื่องในช่วงเวลาที่กลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดงยังคงชุมนุมเคลื่อนไหวกครั้งใหญ่ ในกรุงเทพมหานคร

ครั้งที่ ๑๐ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร อำเภอปากเกร็ด และอำเภอเมืองนนทบุรีจังหวัดนนทบุรีและอำเภอบางพลีอำเภอบางเสาธง อำเภอบางบ่ออำเภอพระประแดงและอำเภอเมืองสมุทรปราการจังหวัดสมุทรปราการ เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยให้มีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๓๑ มีนาคม - ๗ เมษายน ๒๕๕๓ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องใน การปฏิบัติการป้องกันปราบปราม ระวัง ยั้งยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่ กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในช่วงเวลาที่กลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดงยังคง ชุมนุมเคลื่อนไหวกครั้งใหญ่ ในกรุงเทพมหานคร

ครั้งที่ ๑๑ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่ตำบลชะอำ ตำบลทับใต้ตำบลหนองแก อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และทะเลอาณาเขตชายฝั่ง ตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรีและตำบลหัวหิน ตำบลหนองแก อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เว้นเขตพระราชวังไกลกังวล เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อัน กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อปฏิบัติการรักษาความปลอดภัย ในการประชุมสุดยอดผู้นำกลุ่มน้ำโขงตอนล่างครั้งที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๒ - ๕ เมษายน ๒๕๕๓ ณ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยให้มีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ ๒ - ๖ เมษายน ๒๕๕๓

ครั้งที่ ๑๒ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศให้เขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร อำเภอปากเกร็ด และอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และอำเภอบางพลี อำเภอบางเสาธง อำเภอบางบ่ออำเภอพระประแดงและอำเภอเมืองสมุทรปราการจังหวัดสมุทรปราการ เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์ อันกระทบต่อความมั่นคงภายใน

ราชอาณาจักร โดยให้มีผล บังคับใช้ระหว่างวันที่ ๘ - ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติ การป้องกัน ปราบปราม ระวัง ป้องกัน และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในช่วงเวลาที่กลุ่มผู้ชุมนุมเสื้อแดงยังคงชุมนุมเคลื่อน ไหวครั้งใหญ่ในกรุงเทพมหานคร

จากบันทึกทางประวัติศาสตร์ที่กล่าวถึงเหตุการณ์ในการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของประเทศไทย ผู้เขียนได้ทำการศึกษารณีตัวอย่างในการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในอดีตเพื่อถอดบทเรียนที่เกิดขึ้นในการแก้ไขปัญหาค่าการบังคับใช้กฎหมายและหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ดังนี้

เหตุการณ์ที่ 1 รสช. ได้ทำการรัฐประหารรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ โดยมีหัวหน้าคณะคือ พล.อ. สุรินทร์ คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในขณะที่ภายหลังการรัฐประหารได้เลือกนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีและได้ร่างรัฐธรรมนูญจนมีการเลือกตั้งผลปรากฏว่า นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรมที่ดั่งขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากบุคคลในคณะรสช. ได้คะแนนมากที่สุด แต่สุดท้ายไม่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เนื่องจากถูกรัฐบาลสหรัฐอเมริกาขึ้นบัญชีดำจากความสัมพันธ์กับนักค้ายาเสพติด ทำให้ พล.อ. สุจินดา ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทน ซึ่งเป็นการระบัตย์ที่เคยกล่าวไว้ว่าจะไม่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนได้รับฉายา "เสียสัตย์เพื่อชาติ" จากสื่อมวลชนในเวลาต่อมา ทำให้ประชาชนหลายส่วนไม่พอใจการขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีของ พลเอก สุจินดา คราประยูร ซึ่งขัดกับหลักประชาธิปไตย จนนำไปสู่การประท้วงอดอาหาร การเดินขบวน และการชุมนุมในสถานที่ต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร ทำให้รัฐบาล พลเอก สุจินดา คราประยูรใช้คำสั่งสลายการชุมนุม เกิดการปะทะขึ้นมีประชาชนเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก

เหตุการณ์ที่ 2 รัฐประหารในประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เวลา 16:30 นาฬิกา โดยกองทัพไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งภายหลังได้จัดตั้งเป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารโค่นรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งให้มีสถานะนิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนรัฐสภา วันที่ 21 สิงหาคม 2557 และมีมติเลือก พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี หลายประเทศประณามรัฐประหารครั้งนี้ ส่วนในประเทศไทยมีการตอบสนองทั้งยินดีและต่อต้าน ผลของรัฐประหารทำให้สิทธิพลเมือง

และสิทธิการเมืองถูกระงับ กองทัพมีอำนาจในการเมืองไทยมากขึ้น ความเหลื่อมล้ำและการผูกขาด เศรษฐกิจโดยกลุ่มธุรกิจใหญ่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งในรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ และมีการชุมนุมประท้วงทางการเมืองต่อต้านรัฐบาล และต้องการแก้ไข รัฐธรรมนูญเพราะมองว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สืบทอดอำนาจเผด็จการไม่เป็นประชาธิปไตยทำให้ประเทศ เข้าสู่ยุคที่กองทัพชี้นำประชาธิปไตย

เหตุการณ์ที่ 3 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2563 พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้แถลงประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อควบคุมสถานการณ์การระบาดของโรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2019 หรือ Covid-19 ซึ่งให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มีนาคม 2563 เป็นต้นไป ได้มีการออกข้อกำหนด ตามมาตรา 9 ฉบับที่ 27 ซึ่งเป็นมาตรการในการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขของรัฐบาล มิโดยมีใจความสำคัญใน ข้อ 11 มาตรการเพื่อมิให้มีการบิดเบือนข้อมูลข่าวสารอันทำให้เกิดความเข้าใจ ผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน การเสนอข่าวหรือการทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใด ที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิด ความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนทั่วราชอาณาจักรนั้น เป็นความผิดตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งมาตรการดังกล่าวก่อให้เกิด เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์ที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลของ สาธารณชนในช่วงสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ตลอดอาจกระทบเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพ สื่อมวลชน และปิดกั้นการทำหน้าที่เสนอข้อมูลข่าวสารตามความเป็นจริง เนื่องจากมีการตีความว่า แม้ข้อมูลจะเป็นความจริงแต่อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวก็ถูกเอาผิดตามกฎหมายได้ ซึ่งในสิ่งที่ ถูกต้องการได้รับข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนโดยเฉพาะข้อมูลภาครัฐ และรัฐเอง ก็มีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญและมีผลต่อสาธารณชนเพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลครบถ้วน ประกอบการตัดสินใจ และได้มีส่วนร่วมในการแสดงออกหรือแสดงความคิดเห็นอย่างมีเสรีภาพต่อการทำ หน้าที่ของรัฐที่กระทบต่อประชาชนโดยรวม

เหตุการณ์ที่ 4 การใช้กำลังปราบปรามกลุ่มเยาวชน นักศึกษาที่ชุมนุมประท้วงทางการเมืองเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออก และตัดอำนาจสมาชิกวุฒิสภา เพราะมองว่าเป็นการสืบทอดอำนาจเผด็จการ ในช่วงการประกาศสถานการณ์เพื่อใช้ควบคุมการระบาดของโควิด-19 ตั้งแต่ต้นปี 2563 จนถึงปี 2565

ทำให้มีผู้ชุมนุมและนักกิจกรรมทางการเมืองถูกดำเนินคดีจากฝ่าฝืนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วประเทศ และต่อมาวันที่ 15 ตุลาคม 2563 เวลา 04.00 นาฬิกา นายกรัฐมนตรีได้ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 ที่ระบุว่า ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า มีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และมีการใช้กำลังสลายกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงอย่างรุนแรงจากเจ้าหน้าที่รัฐ จึงมีหลายฝ่ายตั้งคำถามว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีไว้เพื่อควบคุมโรคระบาดหรือเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการชุมนุมทางการเมืองกันแน่ และมองว่าการกระทำของฝ่ายรัฐเป็นการเลือกปฏิบัติ และมุ่งเน้นต่อการเคลื่อนไหวที่เป็นปรปักษ์หรืออยู่ตรงข้ามกับรัฐบาลและอำนาจรัฐเป็นหลักทำให้การบังคับใช้ “กฎหมาย” มีประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝงไม่เป็นที่ไปตามหลักนิติธรรมทางกฎหมาย

4.4 การศึกษาข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง

กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมีอำนาจก็ใช้โดยเข้าข้างตนเองหรือพวกพ้องของตนเองจนลุแก่อำนาจและใช้ตามอำเภอใจจนส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ถูกบังคับใช้ ดังนั้นเพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนได้ทำการศึกษาข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ นักศึกษา และประชาชนทั่วไป โดยมีการจัดประชุมกลุ่มย่อยของเจ้าหน้าที่รัฐ การสัมภาษณ์โดยเฉพาะเจาะจง เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง สภาพปัญหา ตลอดจนผลกระทบในด้านต่าง ๆ ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลพบว่ากลุ่มเป้าหมายเล็งเห็นถึงความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงดังกล่าว โดยเฉพาะพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เนื่องจากภัยคุกคามความมั่นคงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งมีความซับซ้อนเชื่อมโยงไปในหลายมิติ บทเรียนจากการแพร่ระบาดของโควิด 19 นับเป็นกรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด และในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเกิดภัยคุกคามที่มีมาอย่างฉุกเฉิน ส่งผลกระทบในวงกว้างและร้ายแรง อาทิ ภัยจากฝุ่นละอองพิษ ภัยจากสภาวะแวดล้อมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ภัยพิบัติร้ายแรงต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมการรับมือและมีความจำเป็นในการที่จะต้องใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น

อย่างทันที่และมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย โดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเหมาะสมและมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจะเป็นการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของประเทศไทย การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ การศึกษาบทเรียนจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในอดีต และการศึกษาความคิดเห็นและผลกระทบจากประชาชนกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ยังเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องใช้กฎหมายในการบริหารจัดการภาวะวิกฤติที่เป็นภัยต่อประเทศชาติบ้านเมืองและรักษาความสงบเรียบร้อย ในส่วนของกฎอัยการศึกนั้นไม่ต้องการให้นำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือของการรัฐประหาร แต่ต้องการให้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศและประชาชนโดยรวม เช่น ภาวะสงคราม การก่อกบฏที่เกิดจากกลุ่มผู้ไม่หวังดี เป็นต้น โดยผู้วิจัยพบว่าส่วนใหญ่ในการใช้กฎหมายความพิเศษด้านความมั่นคงได้ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมสถานการณ์ทางการเมือง แต่เกิดประเด็นปัญหาคืออำนาจและเงื่อนไขในการประกาศใช้กฎหมายแต่ละฉบับ สถานะทางกฎหมาย การกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ และมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดออกมาบังคับใช้ตามที่กฎหมายทั้งสามฉบับให้อำนาจจะเห็นว่าไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลของอำนาจอัยการซึ่งเป็นอำนาจสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ หรืออาจจะมีบ้างแต่น้อยมาก อาทิ ให้อำนาจฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายทหารประกาศสถานการณ์ เหตุการณ์ หรือพื้นที่ในการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา การขยายอายุการใช้มาตรการได้โดยไม่จำกัดจำนวนครั้ง ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพไม่ผ่านการตรวจสอบจากรัฐสภาเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยไม่ถูกตรวจสอบและไม่ต้องรับผิดชอบเพราะมีข้อบัญญัติปกป้องเจ้าหน้าที่ไว้อย่างรัดกุมว่าการกระทำใด ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจจะไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง รัฐสภา และภาคประชาสังคม ทำให้กฎหมายพิเศษด้าน ความมั่นคงทั้งสามฉบับถูกนำมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองและถูกใช้เป็นเครื่องมือทำการรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญและการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติธรรมตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดความเป็นธรรม และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินควรจนกลายเป็นการต่อต้านและเกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐจนเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง อันมีสาเหตุมาจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องทำให้การ

ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐเกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกลไกดังกล่าวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักนิติธรรมภายใต้ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ดี เชื่อถือ ศรัทธา และพร้อมที่จะปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดไว้ อันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นไปตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง โดยผู้วิจัยจะได้เสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยมุ่งเน้นหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทต่อไป

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุปจากการศึกษา

กฎหมายพิเศษว่าด้วยความมั่นคงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาให้เกิดประสิทธิภาพและทันเวลาที่ ซึ่งการประกาศสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อที่จะนำกฎหมายมาบังคับใช้ตลอดจนมาตรการและข้อกำหนดที่ออกมาส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจ ดังนั้น การที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเกิดความเป็นธรรมต้องทำให้การบังคับใช้กฎหมายอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนและปกป้องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยใช้กลไกในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารมิให้ใช้อำนาจที่มีอยู่ตามอำเภอใจและไม่เป็นธรรมเพราะมิเช่นนั้นแล้วการใช้ดุลยพินิจจะเป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเกินกรณีแห่งความจำเป็นและเกินสมควรแก่เหตุ แต่จากการพิจารณากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงทั้งสามฉบับไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐในการประกาศสถานการณ์ การออกข้อกำหนดต่าง ๆ เป็นลักษณะของการใช้ดุลยพินิจ และในเรื่องของการยกเว้นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารโดยศาลปกครอง ซึ่งอาจทำให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจรัฐไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหลักนิติธรรม และอาจเกิดความไม่สงบและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอันมีสาเหตุเนื่องมาจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายเอง

หลักสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุดคือการจำกัดการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม โดยกลไกที่นำมาใช้ในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจ ได้แก่ การกำหนดนิยามต่าง ๆ ให้ชัดเจน การกำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรตุลาการ โดยจะขอเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงทั้ง 3 ฉบับ กับกฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศ ซึ่งพบประเด็นปัญหาในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจในการประกาศใช้ การปฏิบัติ และการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ดังนี้

5.1.1 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาทหารที่มีอยู่ได้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งพันกอง หรือผู้บังคับบัญชาป้อมหรือที่มั่นของทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกเห็นได้ว่าให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจใช้ดุลยพินิจว่าเหตุอย่างใดคือ “สงคราม” และเหตุอย่างใด คือ “เหตุจลจล” และจะต้องมีความรุนแรงหรือร้ายแรงเพียงใด จึงจะประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ ซึ่งเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางและเมื่อประกาศแล้วให้รายงานต่อรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐเช่นเดียวกัน

การตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจและการใช้อำนาจรัฐได้กำหนดไว้เกี่ยวกับการเรียกร้องความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามกฎอัยการศึกนั้นว่าความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหาย หรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลยเพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติ และดำเนินการตามกฎอัยการศึกนี้เป็นการกระทำเพื่อป้องกันพระมหากษัตริย์ ชาติ ศาสนาด้วยกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสระภาพและสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรูภายนอกและภายใน หมายความว่าบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้

แต่ก็ยังข้อพิจารณาได้ว่ามีข้อกำหนดที่ให้ศาลพลเรือนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึก หรือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร อำนาจพิเศษนี้จะยังมีอยู่แม้ได้เลิกใช้กฎอัยการศึกแล้ว ศาลทหารก็ยังมีอำนาจพิพากษาคดีอาญาที่ยังคงค้างอยู่ในศาลนั้นได้ และยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ยังมิได้ฟ้องร้องในระหว่างเวลาที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก

5.1.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

1. กำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งคำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 คือ สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรืออาจมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งเป็นมาตรการเร่งด่วนจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ เอกราชและบูรณาภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ และการปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ของส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง จากคำจำกัดความดังกล่าว

จะเห็นได้ว่ามีขอบเขตกว้างขวาง ไม่มีการจำกัดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ส่งผลให้ผู้ใช้อดุลยพินิจสามารถใช้อำนาจได้โดยไม่มีข้อจำกัด

2. การตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจและการใช้อำนาจรัฐนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ มาตรา 16 กำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงเป็นการยกเว้นการตรวจสอบใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานรัฐทั้งในเรื่องการประกาศสถานการณ์และการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม แม้จะไม่เป็นการจำกัดสิทธิทางกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายเนื่องจากจำกัดอำนาจการตรวจสอบเฉพาะศาลปกครองเท่านั้น

5.1.3 พระราชบัญญัติการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

1. กำหนดให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ประกาศสถานการณ์เพื่อจะบังคับใช้กฎหมายได้เมื่อปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีคามจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มจะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน และคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ก.อ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ซึ่งตามกฎหมายได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการทำหน้าที่ป้องกัน ควบคุม และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัย หรืออาจจะเป็นภัยอันเกิดจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ ซึ่งก็คืออำนาจของฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์

2. คำนิยาม “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัย หรืออาจจะเป็นภัยอันเกิดจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ จะเห็นได้ว่าอำนาจในการประกาศสถานการณ์ และตีความการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง

3. การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจนั้น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ มาตรา 23 ได้กำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจ

ของกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ไม่อยู่บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ปรากฏข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

กฎหมายความมั่นคงของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกฎหมายความมั่นคงที่ให้อำนาจพิเศษ ดังนี้

1. กฎอัยการศึก เป็นกฎหมายพิเศษที่ใช้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นในการแก้ไขสถานการณ์ร้ายแรงซึ่งเป็นต่อความมั่นคงของรัฐ ทั้งภัยจากสงครามระหว่างประเทศ สงครามกลางเมือง หรือกรณีเกิดการกบฏที่มีการใช้กำลังอาวุธ ในการการประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยมติคณะรัฐมนตรี คราวละไม่เกิน 12 วัน หากมีความจำเป็นจะต้องประกาศใช้เกินกว่าระยะเวลาดังกล่าวต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเท่านั้น

2. กฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la defense) มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องกฎอัยการศึกไว้ว่าในการประกาศใช้กฎอัยการศึกทุกครั้งจะต้องกระทำโดยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในการประกาศใช้กฎอัยการศึกจะต้องกำหนดระยะเวลาและพื้นที่ใช้กฎอัยการศึกด้วยทุกครั้ง การประกาศใช้กฎอัยการศึกจะกระทำได้อีกต่อเมื่อประเทศเกิดภาวะสงครามระหว่างประเทศ หรือในกรณีเกิดการกบฏที่ใช้กำลังอาวุธเท่านั้น

3. อำนาจประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (The Constitution of France) มีบทบัญญัติให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดีในการใช้มาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ เพื่อการเผชิญกับสถานการณ์วิกฤติฉุกเฉินที่ประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและมีความเร่งด่วน อันจะส่งผลกระทบต่อเอกราช ดินแดน สถาบันทางการเมืองแห่งรัฐ หรือในการปฏิบัติตามพันธกรณี ระหว่างประเทศโดยต้องมีการหารือมายังนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ ภายหลังจากที่ได้หารืออย่างเป็นทางการแล้ว ให้ประธานาธิบดีแถลงให้ประชาชนทราบถึงมาตรการดังกล่าว มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดมาเพื่อให้รัฐสามารถปฏิบัติตามภารกิจของตนได้ภายในระยะเวลาที่จำกัดที่สุด

4. รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) ได้แบ่งสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ 2 ประเภท ได้แก่ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบร้ายแรงผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แบ่งได้ 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องกระทำโดยการตรารัฐกฤษฎีกา และระดับพื้นที่ ในกรณีที่เกิดสถานการณ์

ฉุกเฉินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตพื้นที่ที่ได้รับผิดชอบ

กฎหมายความมั่นคงของสหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ)

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) หรือประเทศอังกฤษ มีกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติซึ่งเป็นวิกฤติภัยร้ายแรงที่กระทบหรือจะกระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ ดังนี้

1. กฎอัยการศึก (Military Law) พระราชินีแห่งอังกฤษมีพระราชอำนาจที่จะประกาศพระราชโองการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถเข้าใช้อำนาจในการแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงแทนกฎหมายปกติได้เป็นการชั่วคราวเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจโดยต้องใช้หลักความได้สัดส่วนเท่าที่จำเป็นและพอสมควร แก่เหตุเท่านั้น และเมื่อมีการประกาศใช้มาตรการดังกล่าวแล้วรัฐบาลจะต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เรียกว่า “Indemnity Act” เพื่อเป็นการรับรองความถูกต้องในระหว่างที่ได้มีการประกาศใช้มาตรการทางทหาร และเพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่มีการประกาศใช้มาตรการทางทหาร

2. พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2457) (Civil Contingencies Act 2004) ในสถานการณ์ดังกล่าวที่ไม่อาจนำกฎอัยการศึกมาใช้ ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติ พลเรือน ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2457) (Civil Contingencies Act 2004)” เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในการออกมาตรการพิเศษขึ้นใช้บังคับได้เป็นการชั่วคราว ผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Regulation) คือ สมเด็จพระราชินี (Her Majesty) และรัฐมนตรีอาวุโส (Senior Minister of Crown) สมเด็จพระราชินีมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้โดยความยินยอมของรัฐสภา ทั้งนี้ ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับผิดชอบกิจการความมั่นคงภายใน และในการออกกฎที่ใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น รัฐมนตรีอาวุโสที่มีอำนาจออกกฎ ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง โดยจะต้องแถลงถึงเหตุผลจำเป็นในการออกกฎ กฎที่ใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อประกาศแล้วมีระยะเวลาบังคับใช้ครั้งละ 30 วัน หากกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องขยายระยะเวลาใช้กฎต่อไปอีก จะต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ หากอยู่ในระหว่างการปิดสมัยประชุมก็ต้องดำเนินการจัดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว

กฎหมายความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา (President of the United States) มีอำนาจซึ่งเรียกว่า “อำนาจโดยปริยาย (Implied Powers)” ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ร้ายแรงที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึกและอำนาจในการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยกำหนดให้มีกระบวนการในการควบคุมและป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารใช้อำนาจตามกฎหมายเกินสมควรแก่เหตุ จึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C. Title 50 War and Nation Defense) ขึ้นใช้บังคับ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ในกรณีที่เกิดสถานการณ์การก่อการร้ายขึ้นซึ่งมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ โดยต้องได้รับความยินยอมจากสภา Congress ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะกระทำได้ทั้งการประกาศทั่วทั้งประเทศหรือการประกาศเฉพาะในบางพื้นที่

5.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

เมื่อพิจารณากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งในการประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ที่ล่วงละเมิดและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี หรือประมุขของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะมีบางสถานการณ์ที่กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ การประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินบางประเทศ กำหนดให้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา รวมทั้งการขยายการบังคับใช้กฎอัยการศึก หรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินยังได้กำหนดให้จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา นอกจากนี้ มาตรการใด ๆ ที่รัฐนำมาใช้ระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบและเพิกถอนมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรงจึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยฝ่ายตุลาการ เพื่อควบคุมและป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจและอำนาจตามอำเภอใจ หรือเกินความจำเป็น มีกระบวนการในการควบคุมและป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารใช้อำนาจตามกฎหมายเกินสมควรแก่เหตุ จึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C. Title 50 War and Nation Defense) ขึ้นใช้บังคับ ให้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีอำนาจประกาศ กรณีประเทศอังกฤษกำหนดให้สมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษมีพระราชอำนาจที่จะประกาศพระราชโองการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถเข้าใช้อำนาจในการแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงแทนกฎหมายปกติได้เป็นการชั่วคราวเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ เมื่อมีการประกาศพระราชโองการแล้ว ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจ

โดยต้องใช้หลักความได้สัดส่วน ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะกระทำการอย่างใด ๆ ที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุเท่านั้น และเมื่อมีการประกาศใช้มาตรการดังกล่าวแล้วรัฐบาลจะต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เรียกว่า “Indemnity Act” เพื่อเป็นการรับรองความถูกต้อง ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่ากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงของประเทศไทยยังขาดในเรื่องของการจำกัดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร และการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจทั้งจากองค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ ที่ต้องการจะบรรเทาภัย ปิดป้องภัยกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และล่วงละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคลน้อยที่สุดโดยมาตรการที่เหมาะสม และเท่าที่จำเป็น เนื่องจากกฎหมายพิเศษว่าด้วยความมั่นคงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ในการแก้ไขปัญหาให้เกิดประสิทธิภาพและทันท่วงที ซึ่งการประกาศสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อที่จะนำมา กฎหมายมาบังคับใช้ ตลอดจนมาตรการและข้อกำหนดที่ออกมาส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น การที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรมจึงจำเป็นจะต้องควบคุมการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร เพราะมิเช่นนั้นแล้วการใช้ดุลยพินิจจะเป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเกินสมควร แก่เหตุ แต่จากการพิจารณากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงทั้งสามฉบับจะเห็นได้ว่ายังไม่สมบูรณ์ ในเรื่องของการถ่วงดุลอำนาจตามหลักประชาธิปไตย ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ โดยในการประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือประกาศสถานการณ์ตามพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ หรือการขยายเวลาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ได้มีข้อกำหนดยกเว้นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารโดยศาลปกครอง ซึ่งการกำหนดนโยบาย มาตรการต่าง ๆ ตลอดจนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จะเป็นลักษณะของการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งอาจทำให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจรัฐไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหลักนิติธรรม และอาจเกิดความไม่สงบและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอันมีสาเหตุเนื่องมาจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายเอง

หลักสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุดคือการจำกัดการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม โดยผู้จัดทำเอกสาร

วิชาการเห็นว่ากลไกที่จะนำมาควบคุมการใช้ดุลยพินิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ ให้เป็นไปตามที่หลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วแต่กรณี ซึ่งมาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ประกอบกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่า “ให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่เป็นภาระแก่ประชาชน...” เมื่อพิจารณากฎหมายด้านความมั่นคงทั้งสามฉบับจะเห็นได้ว่ายังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่กำหนดรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลเอาไว้ตามหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยที่มาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดให้การปฏิบัติการทั้งหลายของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม และได้เน้นย้ำในประโยคสุดท้ายว่า “เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ความหมายคือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องยึดหลักรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม กล่าวคือเป็นการกระทำที่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเท่าที่จำเป็นเหมาะสม พอสมควรแก่เหตุ โดยเป็นไปเพื่อป้องกันภัยพิบัติที่กระทบต่อความมั่นคงเท่าและมุ่งเน้นประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวมเท่านั้น ดังนั้น ในการสร้างให้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเป็นไปตามหลักนิติธรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้นั้นจำเป็นต้องให้มีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่าง 3 อำนาจ คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งในเรื่องนี้สามารถทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายความมั่นคงทั้งสามฉบับ ตามกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญที่จะต้องแก้ไข ดังนี้

1. การประกาศเหตุการณ์ พื้นที่ และสถานการณ์ ตลอดจนข้อกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อการบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งตามธรรมชาติของมนุษย์มักจะใช้ดุลยพินิจเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง และใช้ตามอำเภอใจจนอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้เกิดดุลยภาพระหว่างความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย สาธารณะ ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม และสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

โดยในการประกาศเหตุการณ์ สถานการณ์ ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเพื่อจะบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงดังกล่าว ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่จะต้องเสนอต่อรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบ และจะต้องแสดงเหตุผล ความจำเป็น แผนการปฏิบัติ ตลอดจนมาตรการช่วยเหลือเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ พร้อมกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ หากจะต้องมีการขยายระยะเวลาบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายจะต้องขออนุมัติจากรัฐสภาพร้อมระบุเหตุผลความจำเป็น พื้นที่ และระยะเวลาให้ชัดเจน

2. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีข้อกำหนดว่าบรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจที่กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจไว้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งหมายความว่าบรรดาข้อพิพาทต่าง ๆ ไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง แม้ว่าจะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หรือมีลักษณะเป็นคดีปกครองก็ตาม สำหรับกรณีของกฎอัยการศึก ได้กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องร้องค่าเสียหายใด ๆ จากฝ่ายทหารได้ เนื่องจากอำนาจที่เจ้าหน้าที่ทหารได้ปฏิบัติเป็นไปเพื่อการป้องกันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ให้ปราศจากศัตรูทั้งภายในและภายนอกจึงมีนัยว่าไม่มีองค์การตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเลยแม้จะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและเป็นการกระทำทางปกครอง จึงเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน และขาดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักประชาธิปไตย จึงควรมีการแก้ไขให้การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารหากเป็นการสร้างผลกระทบความเดือดร้อนต่อประชาชนแล้วจะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน

บรรณานุกรม

วารสาร

นายวรชัย แสนสีระ. (2553). จุดต่างแห่งอำนาจตามพ.ร.บ.กฏอัยการศึกฯ พ.ร.ก.การบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และพ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร.
จุลนิติ, พ.ศ. – มิ.ย. 53 หน้า 127 - 142

วิทยานิพนธ์และงานวิจัย

ร้อยตรี ศิวะดล นันทาภิรักษ์. ปัญหาการชดใช้ค่าเสียหายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่

ฝ่ายทหาร ตามกฏอัยการศึก.วิทยานิพนธ์. นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
คณะนิติศาสตร์.

พลเอก สถาพร เกียรติภิญโญ. อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายพิเศษ
ด้านความมั่นคง. เอกสารวิชาการ. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1,วิทยาลัย
รัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

นายสรารุช ทับทอง. รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน : ศึกษากรณีการประกาศใช้
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในช่วง 2552 – 2553.

วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.

อรัญ พันธุ์จินดา (๒๕๖๒). ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ
กฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ : ศึกษากรณีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร
และข้อยกเว้นความรับผิด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, คณะนิติศาสตร์.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ความท้าทายครั้งใหม่กับการใช้พ.ร.ก.ฉุกเฉินจัดการโรคระบาดเป็นครั้งแรก. The MOMENTUM.

สืบค้นเมื่อ 24 มีนาคม 2566 จาก <https://themomentum.co/Thailand-state-ofemergency-fight-covid-19>

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ. 2548 ฉบับที่ 27 ประกาศ ณ วันที่ 10 กรกฎาคม 2565

ภาคผนวก







ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	สิริกร อังกาบ
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานคณะกรรมการการทหาร สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ชื่อหน่วยงาน สถานที่ติดต่อ	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 1111 ถนนสามเสน แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กทม. 10300
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0-2831-9178-9 มือถือ 09-8258-4126