



ACADEMIC FOCUS

เอกสารวิชาการ

การบังคับใช้กฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ :
กรณีศึกษาพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง
ภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก
www.parliament.go.th/library



Academic Focus

กรกฎาคม 2565

สารบัญ

➢ บทนำ	1
➢ ความหมายของการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร	2
➢ ความเป็นมาและพัฒนาการของพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551	2
➢ สารสำคัญของพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551	5
➢ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร : กรณีศึกษาของต่างประเทศ	7
➢ ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551	12
➢ แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551	14
➢ บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา	16
➢ บรรณานุกรม	18

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<https://www.parliament.go.th/library>

การบังคับใช้กฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ :

กรณีศึกษาพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง

ภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

บทนำ

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายความมั่นคงอีกฉบับหนึ่งที่ได้มีการบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หากพิจารณาในหลักของการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงที่กำหนดตามลำดับความรุนแรงของสถานการณ์แล้ว พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความเข้มข้นของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐน้อยที่สุดรองจากพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ตามลำดับ ทั้งนี้ หลักของการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงได้กำหนดลำดับความรุนแรงของสถานการณ์ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ สถานการณ์ปกติ สถานการณ์ในภาวะคับขัน และสถานการณ์สงคราม หากมีสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงจะใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกันตามสถานการณ์ เช่น 1) กรณีเหตุการณ์หรือสถานการณ์ทั่วไปอยู่ในภาวะปกติ กฎหมายที่นำมาใช้บังคับเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 2) เมื่อปรากฏเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่เกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภัยต่อความสงบสุขของประชาชน ทำลายหรือทำให้เสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ กฎหมายที่นำมาใช้บังคับ คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และ 3) เมื่อปรากฏเหตุการณ์ขยายตัวลุกลามเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง หรืออาจทำให้

ประเทศหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ไม่สามารถควบคุมได้ กฎหมายที่นำมาใช้บังคับ คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ 4) เมื่อปรากฏเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรกลายเป็นสภาวะสงครามหรือจลาจล กฎหมายที่นำมาใช้บังคับ คือ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 เป็นต้น (เนรัญชรา กอมะณี, ม.ป.ป., น. 225)

ปัจจุบันพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีการประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงไปแล้วในเขตพื้นที่ 4 จังหวัด จำนวน 13 อำเภอ ได้แก่ 1) จังหวัดนราธิวาส (อำเภอศรีสาคร อำเภอสุไหงโก-ลก อำเภอแว้ง และอำเภอสุคีริน) 2) จังหวัดปัตตานี (อำเภอไม้แก่น อำเภอแม่ลาน และอำเภอยะหริ่ง) 3) จังหวัดยะลา (อำเภอเบตง และอำเภอกาบัง) และ 4) จังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย และอำเภอนาทวี) (ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, 2564, น. 56-57; ปลด “ยะหริ่ง” จากพื้นที่ประกาศ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ คงเหลือ 24 อำเภอ, 2565) ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวถูกปรับให้เป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และให้นำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับแทน โดยมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการ ดังนั้นบทความนี้จึงขอนำเสนอเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ดังนี้

ความหมายของการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

“การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 51/2560 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หมายถึง การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ รวมถึงในกรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัย ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

หลังจากเกิดเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้มีการชุมนุมของกลุ่มบุคคลเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย ซึ่งการชุมนุมดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในของประเทศ กระทบต่อความเชื่อมั่นของต่างประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ประกอบกับเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อรักษาความมั่นคงภายในของประเทศให้มีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ โดยรัฐบาลในขณะนั้นมีพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อปี 2550 โดยให้เหตุผลในการเสนอกฎหมายฉบับนี้ว่า

“โดยที่ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศและเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุข ของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง จึงสมควรกำหนดให้มี หน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการ และประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษา ความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไก ควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2550 เมื่อนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ได้มีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 และมีผลใช้บังคับวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551

สำหรับหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ใน เบื้องต้นจะกล่าวถึง 2 ประการ ดังนี้

1. กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ขึ้น ในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยมี ฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.รมน.) เป็นผู้บังคับบัญชา มีผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้อำนวยการ รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และได้กำหนดให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1.1 ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคาม ด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

1.2 อำนวยการในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการนี้ ให้มีอำนาจหน้าที่ เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผนและแนวทางนั้น

1.3 อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการตามแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานตาม 1.2 ในการนี้คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการกำกับดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้

1.4 เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนาและ พระมหากษัตริย์ สร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและความสงบเรียบร้อยของสังคม

1.5 ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย อัยการสูงสุด เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมบัญชีกลางและอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นกรรมการ และเลขาธิการ กอ.รมน. เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งข้าราชการใน กอ.รมน. เป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับ ให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน.

ทั้งนี้ เมื่อมีกรณีจำเป็นในอันที่จะรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในพื้นที่ของกองทัพภาคใด คณะกรรมการโดยคำแนะนำของผู้อำนวยการจะมีมติให้กองทัพภาคนั้นจัดให้มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.ภาค” ก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการสนับสนุน ช่วยเหลือ และปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน.ภาค ดังกล่าว ผอ.รมน.ภาค โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้อำนวยการจะตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.จังหวัด” ขึ้นในจังหวัดที่อยู่ในเขตของกองทัพภาคเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อ กอ.รมน.ภาค ก็ได้ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบและสนับสนุนการรักษาความมั่นคงภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดนั้นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “ผอ.รมน.จังหวัด” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน.จังหวัด

2. กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่กลับใจเข้ามามอบตัวหรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้ว ปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เพื่อให้ผู้นั้นได้กลับตัวซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนของผู้ต้องหา นั้น พร้อมทั้งความเห็นของพนักงานสอบสวนไปให้ผู้อำนวยการ ในกรณีที่ผู้อำนวยการเห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวน ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นของผู้อำนวยการให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นต่อศาล หากเห็นสมควรศาลอาจสั่งให้ส่งผู้ต้องหาให้ผู้อำนวยการเพื่อเข้ารับการอบรมเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดด้วยก็ได้ การดำเนินการดังกล่าวให้ศาลสั่งได้ต่อเมื่อผู้ต้องหานั้นยินยอมเข้ารับการอบรม และเมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดแล้ว สิทธิภาคีอาญา มาฟ้องผู้ต้องหาเป็นอันระงับไป

ต่อมาในปี 2560 ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 51/2560 เรื่อง การไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยให้เหตุผลการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้อ่า

“โดยที่ในปัจจุบันสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไปอย่างรวดเร็ว มีความซับซ้อนและกระทำได้หลากหลายรูปแบบ โดยสถานการณ์อันเป็นภัยนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งภายนอกและภายในประเทศ และอาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากการกระทำของบุคคลหรือภัยจากธรรมชาติอันเป็นสาธารณภัย เพื่อให้การดำเนินการของภาครัฐในการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินสถานการณ์ และอำนวยความสะดวกในการรักษาความมั่นคง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาได้อย่างทัน่วงที่ สามารถดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจหน้าที่ในการรองรับต่อสถานการณ์อันเป็นภัยดังกล่าว อีกทั้งเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านความมั่นคงและป้องกันบรรเทาสาธารณภัยมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐในทุกระดับ เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยในสังคมและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน”

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 51/2560 มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. แก้ไขคำนิยามใหม่เป็น “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ให้รวมถึง ในกรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัย ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
2. เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ กอ.รมน. ในการติดตามและประเมินสถานการณ์ภายนอก ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายใน
3. แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยเพิ่มเติมให้อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขคำนิยาม
4. กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค และคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มีดังนี้

1. ผู้ที่มีอำนาจประกาศพื้นที่ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะประกาศพื้นที่ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยจะมีมติมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ถ้าปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไป
- เมื่อเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทราบโดยเร็ว

2. กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย ให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเพื่อให้ ความเห็นชอบ กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือ บูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติการณ์ว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคง ภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนด

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง ภายในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง อีกทั้งกฎหมายยังได้กำหนดให้ ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.รมน.) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจ จัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติการกิจเป็นการเฉพาะก็ได้ ตลอดจน กำหนดให้ ผอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

- 1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด
- 2) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น
- 3) ห้ามออกนอกเคสสถานในเวลาที่กำหนด
- 4) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคสสถาน
- 5) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทาง คมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ
- 6) ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

สำหรับบรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนี้ กฎหมายกำหนดให้ไม่อยู่ในบังคับของ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแต่การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำดังกล่าวนี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ทั้งนี้ ให้ผู้ที่ได้ทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตาม 2)–6) ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับ ไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. การเยียวยาความเสียหาย

ถ้าการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทา เหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณี ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร : กรณีศึกษาของต่างประเทศ

กฎหมายด้านความมั่นคงเป็นกฎหมายพิเศษเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคง ความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยของประเทศ ซึ่งกฎหมายทั่วไปไม่สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขสถานการณ์ได้ โดยกฎหมายพิเศษได้ให้อำนาจแก่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพิเศษในการรับมือและแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงได้อย่างทันท่วงทีและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นกฎหมายความมั่นคงฉบับหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องมีเพื่อใช้ในการแก้ไขสถานการณ์อันกระทบ ต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งประเทศที่มีกฎหมายการรักษา ความมั่นคงภายใน (Internal Security Act) เป็นการเฉพาะ อาทิ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

ประเทศสิงคโปร์

กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศสิงคโปร์ (Internal Security Act of Singapore) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความมั่นคง โดยมีเงื่อนไขการใช้อำนาจตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้ สรุปได้ดังนี้

1. ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งตาม Internal Security Act of Singapore

กฎหมายให้อำนาจประธานาธิบดีประกาศให้พื้นที่หนึ่ง ๆ เป็นพื้นที่รักษาความปลอดภัย โดยประธานาธิบดีมีอำนาจปราบปรามองค์กรที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยที่มีผลกระทบต่อสาธารณสุข ทรัพย์สินและประชาชนในรัฐ

2. กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

Internal Security Act of Singapore มีบทบัญญัติที่บังคับใช้ในสถานการณ์ปกติและ ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งได้กำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ไว้แตกต่างกัน ดังนี้

2.1 บทบัญญัติที่บังคับใช้ในสถานการณ์ปกติ

2.1.1 อำนาจในการห้ามจัดตั้งองค์กรและสมาคมที่มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งทหาร

2.1.2 อำนาจในการกักขังบุคคลโดยไม่ต้องขออนุญาตศาล

2.1.3 อำนาจในการจำกัดสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น การห้ามพิมพ์ ขาย หรือเผยแพร่ไม่ว่า กรณีใด ๆ การห้ามการแสดง มหรสพ ถ้าการกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครอง เป็นอันตราย ต่อประชาชนหรือกระทบต่อความสงบสุขของประชาชน

2.1.4 อำนาจในการปิดโรงเรียน มหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษา ถ้ารัฐมนตรีพิจารณา แล้วเห็นว่ามีส่วนในการล้มล้างสถาบันการปกครองหรือมีการชกสมของบุคคลที่กระทำความผิดตามกฎหมาย

2.2 บทบัญญัติที่ใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉิน

2.2.1 หากรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นความจำเป็นหรือจะก่อให้เกิดความสะดวกในการรักษา ความปลอดภัยสาธารณะอาจเปลี่ยนแปลงสถานะของพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area) ให้เป็นพื้นที่ อันตราย (Danger Area) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Gazette)

2.2.2 การจำกัดและขยายพื้นที่อันตรายเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรี โดยต้องแจ้งให้บุคคลในพื้นที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่อันตรายทราบ และห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรือคงอยู่ในพื้นที่อันตรายหากไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิด แต่ไม่ใช่บังคับกับกองกำลังรักษาความปลอดภัยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้

2.2.3 กองกำลังรักษาความปลอดภัยอาจออกมาตรการที่จำเป็นในการห้ามบุคคลเข้าพื้นที่อันตราย

2.2.4 บุคคลที่อยู่ในพื้นที่อันตรายไม่สามารถอ้างสิทธิความเสียหายใด ๆ จากการเข้าไปในพื้นที่แต่ยังคงมีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด

2.2.5 พื้นที่ใด ๆ อาคารหรือสิ่งอื่น ๆ ที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ การเรียกกร้องค่าเสียหายให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2.2.6 รัฐมนตรีอาจขยายระยะเวลาของพื้นที่อันตรายออกไปโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ควบคุม (Controlled Area) ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้มีความผิดทางกฎหมาย ทั้งนี้ ข้อบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับกับประธานาธิบดีแห่งสิงคโปร์ สมาชิกกองกำลังรักษาความปลอดภัยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้

2.2.7 พื้นที่หรือโรงเรียนทุกแห่งในพื้นที่รักษาความปลอดภัย ซึ่งมีความจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก ความปลอดภัยของสาธารณชนและการสั่งการ รวมทั้งบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ให้ประกาศเป็นพื้นที่ป้องกัน (Protected Area) โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตรวจค้นบุคคลที่เข้ามาหรือจะเข้ามาในพื้นที่ป้องกัน รวมทั้งการกักขังบุคคลเพื่อทำการตรวจค้น และนายตำรวจระดับสารวัตรอาจออกข้อปฏิบัติที่จำเป็นในการรักษาการณ์ในพื้นที่ป้องกันดังกล่าว

2.2.8 รัฐมีอำนาจในการกั้นบุคคลใด ๆ ออกจากพื้นที่การรักษาความปลอดภัยและการห้ามทุกคนในพื้นที่การรักษาความปลอดภัยออกนอกเคสสถานในเวลาที่กำหนด

2.2.9 รัฐมีอำนาจในการเข้าครอบครองที่ดิน อาคาร หรือบางส่วนของอาคาร และมีอำนาจในการทำลายอาคารที่ไม่สามารถใช้งานได้ในพื้นที่การรักษาความปลอดภัย

2.2.10 รัฐมีอำนาจในการควบคุมการคมนาคมทุกเส้นทางและทุกประเภท ทั้งนี้ ข้อบัญญัตินี้ได้รับการยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรี โดยกระบวนการทางศาลยุติธรรม

ประเทศมาเลเซีย

กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซีย (Internal Security Act of Malaysia) มีโครงสร้างคล้ายกับประเทศสิงคโปร์เกือบทั้งฉบับ และมีโครงสร้างในส่วนของอำนาจพิเศษที่เหมือนกัน กล่าวคือ กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐในการประกาศ Security Area, Danger Area, Controlled Area, Protect Area เช่นเดียวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศสิงคโปร์ แต่แตกต่างกันตรงผู้มีอำนาจสูงสุดของรัฐซึ่งประเทศมาเลเซีย คือ สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งมาเลเซียหรือยังดีเปอร์ตวนอากง ส่วนประเทศสิงคโปร์ผู้มีอำนาจสูงสุดคือประธานาธิบดี

กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซีย มีบทบัญญัติที่บังคับใช้ในสถานการณ์ปกติและในสถานการณ์ที่ไม่ปกติหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งได้กำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ไว้แตกต่างกัน ดังนี้

1. ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งตาม Internal Security Act of Malaysia

กฎหมายได้ให้อำนาจสมเด็จพระราชาธิบดีหรือยังดีเปอร์ตวนอากง ประกาศให้พื้นที่หนึ่ง ๆ เป็นพื้นที่รักษาความปลอดภัย และให้อำนาจรัฐบาลใช้กฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ทั้งในภาวะปกติที่บ้านเมืองสงบสุข และในภาวะที่ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

2. กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซีย แบ่งอำนาจในการบังคับใช้ออกเป็น 2 ส่วน คือ

2.1 กฎหมายความมั่นคงภายในสำหรับสถานการณ์ปกติ

กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการห้ามจัดตั้งองค์กรและสมาคมที่มีการฝึก การใช้เครื่องแบบและสัญลักษณ์กึ่งทหาร กักขังและระงับการกักขังบุคคลโดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาล แทรกแซงและควบคุมทางองค์กรวิชาการ สื่อ สิ่งพิมพ์ เช่น ห้ามพิมพ์ ขาย หรือกระทำใด ๆ ที่เป็นศัตรูต่อประชาชน ผลประโยชน์ ความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของชาติ การตรวจสอบเนื้อหาของข้อมูล ตรวจสอบยึดเอกสารต่าง ๆ และจับกุมบุคคลโดยไม่ต้องขออนุญาต การควบคุมการจัดแสดงหรืองานแสดงต่าง ๆ สั่งปิดโรงเรียน สถานศึกษา สำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ องค์กรหรือบริษัทที่ต่อต้านหรือเป็นภัยต่อระบอบการปกครอง

2.2 อำนาจพิเศษที่ใช้บังคับในสถานการณ์พิเศษและข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล

2.2.1 ให้อำนาจแก่ยังดีเปอร์ตวนอากงในการตัดสินใจประกาศพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area)

2.2.2 ประกาศต่าง ๆ ภายใต้การกำหนดพื้นที่รักษาความปลอดภัยจะนำไปใช้เฉพาะในพื้นที่ที่กำหนดและจะคงกำลังเจ้าหน้าที่ไว้ในพื้นที่จนกว่ายังดีเปอร์ตวนอากงหรือรัฐสภาเห็นชอบให้ยกเลิกพื้นที่รักษาความปลอดภัย และการประกาศยกเลิกพื้นที่การรักษาความปลอดภัยนั้นไม่กระทบต่อการกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำไปโดยถูกต้องตามประกาศ

2.2.3 ประกาศต่าง ๆ จะพิมพ์เผยแพร่เมื่อรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็นต้องแจ้งให้กลุ่มบุคคลทราบและประกาศจะมีผลบังคับเมื่อได้แจ้งให้บุคคลนั้นได้รับทราบโดยไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2.2.4 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการประกาศเปลี่ยนแปลงสถานะของพื้นที่รักษาความปลอดภัยเป็นพื้นที่อันตราย (Danger Area) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Gazette)

2.2.5 การจำกัดและขยายพื้นที่อันตรายให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรี โดยต้องแจ้งให้บุคคลในพื้นที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่อันตรายทราบ

2.2.6 ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรือคงอยู่ในพื้นที่อันตราย แต่ไม่ใช้บังคับแก่กองกำลังรักษาความปลอดภัย (Security Force) ในการปฏิบัติงานหรือผู้ที่ร่วมปฏิบัติงานกับทางราชการ

2.2.7 กองกำลังรักษาความปลอดภัยอาจออกมาตรการที่จำเป็นในการห้ามบุคคลเข้าพื้นที่อันตราย

2.2.8 บุคคลที่อยู่ในพื้นที่อันตรายไม่สามารถอ้างสิทธิความเสียหายใด ๆ จากการเข้าไปในพื้นที่ แต่ยังคงมีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด

2.2.9 พื้นที่ อาคาร หรือสิ่งอื่นใดที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ การเรียกชดเชยค่าเสียหายให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2.2.10 รัฐมนตรีอาจขยายระยะเวลาของพื้นที่อันตรายออกไปโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ควบคุม (Controlled Area) โดยผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้มีความผิด ทั้งนี้ ข้อบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับยังติเปอร์ตวนอากงแห่งประเทศมาเลเซียผู้ออกกฎฝ่ายปกครอง สมาชิกกองกำลังรักษาความปลอดภัย บุคคลที่ได้รับการยกเว้นโดยคำสั่งของตำรวจ

2.2.11 พื้นที่หรือโรงเรียนทุกแห่งในพื้นที่รักษาความปลอดภัย ซึ่งมีความจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก ความปลอดภัยของสาธารณะและการสั่งการ รวมทั้งบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ให้ประกาศเป็นพื้นที่ป้องกัน (Protected Area)

2.2.12 เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตรวจค้นบุคคลที่เข้ามาหรือจะเข้ามาในพื้นที่ป้องกัน รวมทั้งการกักขังบุคคลเพื่อทำการตรวจค้น นายตำรวจระดับสารวัตรอาจออกขั้ตอนการปฏิบัติงานที่จำเป็นในการรักษาการณ์ในพื้นที่ป้องกัน

2.2.13 อำนาจในการกันบุคคลใด ๆ ออกจากพื้นที่การรักษาความปลอดภัย (Security Area)

2.2.14 การห้ามทุกคนในพื้นที่การรักษาความปลอดภัย ออกจากเคหสถานในเวลาที่กำหนด

2.2.15 อำนาจในการเข้าครอบครองที่ดิน อาคาร หรือบางส่วนของอาคารในพื้นที่รักษาความปลอดภัย

2.2.16 อำนาจในการทำลายอาคารที่ไม่สามารถใช้งานได้ในพื้นที่รักษาความปลอดภัย

2.2.17 อำนาจในการควบคุมการคมนาคมทุกเส้นทางและทุกประเภท โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่หรือบุคคลใด ๆ ที่ได้รับมอบอำนาจออกคำสั่งหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติในการห้ามใช้ถนนหรือทางน้ำในพื้นที่รักษาความปลอดภัย

ทั้งนี้ ข้อบัญญัตินี้ได้รับการยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของยังติเปอร์ตวนอากงหรือรัฐมนตรีโดยกระบวนการทางศาลยุติธรรม (ซุติมาภรณ์ จิตจำ, 2556, น. 36-39; ดุสิต ยมจินดา, 2553, น. 108-124; ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2554, น. 40-42)

กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซียนี้ถูกประกาศให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2503 โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการบังคับใช้ จนกระทั่ง พ.ศ. 2554 รัฐบาลมาเลเซีย โดยนายนาจิบ ราซัค นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้กล่าวสุนทรพจน์เนื่องในโอกาสวันมาเลเซีย (Malaysia Day) หรือวันชาติมาเลเซีย

และในโอกาสนี้ได้ประกาศยกเลิกกฎหมายความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซียและจะมีกฎหมายใหม่ขึ้นมาใช้บังคับแทน โดยก่อนหน้านี้ได้มีการชุมนุมประท้วงของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ด้วยเช่นกัน (นายกรัฐมนตรีมาเลเซียยกเลิกกฎหมายความมั่นคงที่เข้ามา 51 ปี, 2554)

ข้อสังเกต

จากการศึกษากฎหมายพิเศษว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย พบว่า กฎหมายพิเศษว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในของทั้ง 2 ประเทศมีลักษณะคล้ายกัน คือ มีการแบ่งสถานการณ์ออกเป็น 2 ระดับ คือ สถานการณ์ปกติและสถานการณ์พิเศษ ซึ่งมีผลต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมสถานการณ์ มีการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่เกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ โดยประธานาธิบดีของประเทศสิงคโปร์ และสมเด็จพระราชาธิบดีหรือยังดีเปอร์ตวนอากงของประเทศมาเลเซีย มีอำนาจในการออกคำสั่งกักขังบุคคล เพื่อป้องกันการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของรัฐโดยไม่ต้องขอหมายกักขังจากศาล มีอำนาจในการประกาศพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area) เมื่อพื้นที่ใด ๆ ในรัฐเกิดภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคง เพื่อให้มีอำนาจพิเศษที่จำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของประเทศที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนั้น เมื่อพิจารณาผลของการบังคับใช้กฎหมายพิเศษว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในของทั้งสองประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และข้อบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ยังได้ยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของประธานาธิบดียังดีเปอร์ตวนอากงหรือรัฐมนตรีโดยกระบวนการทางศาลยุติธรรมด้วย

สำหรับกรณีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายพิเศษว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศไทย กฎหมายได้ให้อำนาจพิเศษบางประการแก่ฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วยเช่นกัน โดยให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการประกาศพื้นที่ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงนั้น และเมื่อเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามปกติ นายกรัฐมนตรีจะต้องประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และนายกรัฐมนตรีต้องรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว ทั้งนี้กฎหมายได้ยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ถ้าหากการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณี แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้ให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยปราศจาก

การควบคุมหรือการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งในทางกฎหมายประเด็นของกระบวนการยุติธรรมสำหรับการเยียวยาบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงได้ตัดขอบเขตอำนาจของศาลปกครองออกไป ด้วยข้อกำหนดด้านโครงสร้างและองค์กรของกฎหมายนี้ย่อมนำไปสู่การส่งเสริมให้รัฐบาลหลุดพ้นไปจากความรับผิดชอบจากการใช้อำนาจเหล่านั้น (สราวุธ ทับทอง, 2558, น. 71-72)

ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

การบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มีนักวิชาการและผู้สนใจได้ทำการศึกษาไว้ ซึ่งมีข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงสร้างการบังคับบัญชา อำนาจสั่งการ ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล และผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นการใช้อำนาจบริหารที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน เช่น พงษ์มนัส ดีอด อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน ได้เขียนบทความวิชาการเรื่อง “ย้อนพิเคราะห์ความมั่นคงที่เปลี่ยนไปของประเทศไทยกับ กอ.รมน.” แสดงความเห็นว่าเป็นไปตามค่านิยมของคำว่า “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจ กอ.รมน. ในการป้องกันภัยอันตรายหรือเหตุการณ์อันอาจมีภัยที่มีผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายในประเทศ รวมถึงกรณีที่จะอาจเกิดสาธารณภัยตามธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย อาจกล่าวได้ว่าเป็นการขยายความหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. มีอำนาจในการตีความได้เองอย่างไม่จำกัด โดยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรว่าสถานการณ์ใดที่ถือได้ว่าเป็นเหตุ “คาดว่าจะเกิด” นอกจากนี้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวที่ได้ขยายความให้ตนเองนั้นมีอำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งแท้จริงนั้นอำนาจดังกล่าวมีหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้อยู่แล้วคือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สังกัดกระทรวงมหาดไทย ประการต่อมาสำหรับข้อสำคัญของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มาตรา 10 ในส่วนของคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ประกอบด้วยหลายหน่วยงาน ในภาครัฐ จะเห็นได้ว่า กอ.รมน. นั้นต้องการที่จะทำการควบคุมหรือสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ จึงต้องดึงหน่วยงานราชการเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งบางหน่วยงาน เช่น อัยการไม่ควรที่จะเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ต้องมีอิสระในการทำงาน ไม่ควรที่จะถูกสั่งการจากหน่วยงานหรือองค์การทางการเมืองใด เมื่อมีการบัญญัติให้อัยการสูงสุดเป็นคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรย่อมทำให้ส่อไปในทางที่อาจถูกสั่งการหรือครอบงำจากหน่วยงานที่สังกัดอยู่ได้ ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับ **สุรชาติ บำรุงสุข** นักวิชาการด้านการทหาร มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 51/2560 การปรับเปลี่ยนค่านิยม “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” เป็นการเพิ่มภารกิจของ กอ.รมน. แบบครอบจักรวาลเพราะเปิดโอกาสให้ กอ.รมน. กำหนดเองว่า

“สถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัย” ซึ่งเท่ากับเปิดช่องทางให้เกิดการตีความได้อย่างไม่จำกัด อันจะทำให้กองทัพในอนาคตสามารถมีบทบาทกว้างขวางอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน การขยายบทบาทเช่นนี้ยังครอบคลุมไปถึงงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพราะนิยามใหม่ได้กำหนดให้ กอ.รมน. เข้าไปทำภารกิจในงานเช่นนี้อีกด้วย เท่ากับว่าเป็นการเปิดบทบาทใหม่ให้ กอ.รมน. เข้าไปคุมงานนี้แทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้สำนักงบประมาณจัดงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการของ กอ.รมน. ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าองค์กรนี้กำลังกลายเป็น “ซูเปอร์กระทรวง” ในระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย เพราะมีภารกิจแบบครอบคลุมทุกเรื่อง **กรกฎ ทองชะโชค** ทำการศึกษาเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” มีความเห็นว่า การเปิดช่องให้ใช้กระบวนการอบรมแทนการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่กระทำความผิดตามมาตรา 21 ซึ่งรัฐกำลังมองถึงการหาแนวร่วมจากภาคประชาชนทำให้เห็นว่าภาครัฐมีมาตรการในเชิงสมานฉันท์ ไม่ลงโทษผู้ที่หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และกลายเป็นการต่อรองให้ผู้ต้องหารับสารภาพเพื่อไม่ต้องฟ้องดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหา ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ในกระบวนการยุติธรรมของไทยนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีวิธีการหรือมาตรการอย่างไรที่จะประกันว่าจะมีการชี้แจงให้สาธารณะชนได้ทราบถึงขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมตามระเบียบข้อบังคับของกฎหมายหรือไม่ การดำเนินการมีความโปร่งใสตรวจสอบได้หรือไม่อย่างไร รวมถึงมีขั้นตอนที่จะป้องกันไม่ให้มีการใช้กฎหมายโดยมิชอบดังที่ได้เคยเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎอัยการศึกและพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งส่งผลให้ประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม แต่หากสามารถดำเนินการตามกระบวนการฝึกอบรมได้โดยให้ภาคชุมชนมีส่วนร่วมและได้กระทำในชุมชนจริง โปร่งใส ตรวจสอบได้ ก็จะสามารถดึงมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสการก่อเหตุความไม่สงบเรียบร้อยได้ดียิ่งขึ้น **ดุสิต ยมจินดา** ทำการศึกษาเรื่อง “บทวิเคราะห์ว่าด้วยกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” มีความเห็นว่า 1) การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงที่มีได้มีการระบุเงื่อนไขที่ชัดเจนในมาตรา 15 ซึ่งขัดหรือแย้งต่อหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย 2) การตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงภายในสถานการณ์ปกติเช่นเดียวกับอำนาจที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งการกำหนดข้อยกเว้นให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งและการกระทำตามหมวด 2 ของกฎหมายความมั่นคงภายใน ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการกำหนดให้การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้นการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวอาจขัดต่อความได้สัดส่วนและอาจขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ **อัศวพงศ์ แพทย์จรัส** ทำการศึกษาเรื่อง “การส่งผู้ต้องหาไปเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551” พบว่า การดำเนินการตามมาตรา 21 มีปัญหาบางประการ คือ 1) ปัญหาการไม่มีหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกผู้กระทำความผิดที่เป็นแกนนำและผู้กระทำความผิดที่หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ออกจากกัน อาจส่งผลกระทบต่อมาตรการหันเหคดีได้ เนื่องจากมาตรการหันเหคดีมาตรา 21 มุ่งใช้กับผู้หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ที่มีใจแกนนำเป็นสำคัญ 2) การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดฐานความผิดทางอาญาอาจขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งโดยหลักการแล้วการออกกฎหมายเป็นอำนาจของ

ฝ่ายนิติบัญญัติ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “กฎหมายความมั่นคง : ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ” พบว่า 1) กฎหมายให้อำนาจบริหารจัดการสถานการณ์แบบเบ็ดเสร็จแก่กองทัพ กล่าวคือ กองทัพหรือทหารมีอำนาจเหนือหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน ซึ่งต่างจากกฎหมายต่างประเทศในลักษณะเดียวกันที่อำนาจการบริหารส่วนใหญ่จะอยู่ในการควบคุมของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) หรือพลเรือน 2) การมอบอำนาจให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยบัญชาการแบบเบ็ดเสร็จ อำนาจการบริหารต่าง ๆ จึงเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของ กอ.รมน. ที่ไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็น การคัดค้านจากหน่วยงานอื่น การให้อำนาจกับ ผอ.รมน. ในการตัดสินใจและการออกข้อกำหนดต่าง ๆ เช่น การยุติการชุมนุมในที่สาธารณะ การห้ามใช้เส้นทางคมนาคม การห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ ห้ามออกนอกเคสสถาน เป็นต้น อาจเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งกระบวนการพิจารณาคดีความยังขาดการคานอำนาจและการตรวจสอบจากกระบวนการยุติธรรม 3) โครงสร้างของการใช้อำนาจตามกฎหมายไม่ได้ระบุกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก เช่น รัฐสภา ศาล หรือองค์กรอิสระอื่น ๆ ซึ่งขัดกับหลักการทั่วไปของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจะต้องถูกตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม นอกจากนี้ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล ยังมีข้อกังวลหลัก 3 ประการ เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 คือ 1) คำจำกัดความและบทบัญญัติหลายมาตรามีความคลุมเครือและกว้างขวางเกินไป ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้พฤติกรรมหลายอย่างที่มีได้คุกคามความมั่นคง อาจกลายเป็นความผิดทางอาญา 2) สิทธิขั้นพื้นฐานมีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิด โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยของบุคคล กระบวนการพิจารณาคดีที่ยุติธรรมและกระบวนการที่ชอบ รวมทั้งเสรีภาพในการเคลื่อนไหว การสมาคมและการแสดงออก และ 3) อำนาจอันท่วมท้นที่มอบให้กับ กอ.รมน. ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการบั่นทอนอำนาจของฝ่ายพลเรือน ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

จากการศึกษารายงานวิจัย รวมถึงบทความทางวิชาการต่าง ๆ ได้มีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เช่น **กรกฎ ทองชะโชค** ทำการศึกษาเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” มีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) ควรกำหนดรูปแบบให้ชัดเจนถึงการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในการกำหนดถึงข้อบังคับของความหมายของคำว่าผู้หลงผิดหรือผู้ที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ว่ากรณีบุคคลใด หรือการกระทำความผิดประเภทใดที่จะอยู่ในข่ายของการส่งให้ผู้อำนวยความสะดวกภายในอบรม 2) ควรสร้างรูปแบบให้องค์กรเอกชนไม่ว่าจะเป็นศูนย์มูลนิธิทนายความมุสลิมหรือองค์กรเอกชนอื่นเข้ามา ร่วมในการบริหารจัดการในรูปแบบของการมีส่วนร่วมตามกฎหมายพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกองบัญชาการผสมพลเรือนร่วมกับตำรวจ ทหารด้วย เนื่องจากเป็นองค์กรที่ประชาชนในพื้นที่ไว้วางใจ **สราวุธ ทับทอง และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว** ทำการศึกษาเรื่อง “ระบบกฎหมายความมั่นคง: ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างและ

องค์กรในการใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลภาคความมั่นคง” มีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) ควรมีการปรับปรุงแก้ไข คำนียามความหมายของ “ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” และ “ภัยคุกคามความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เหตุผลประการสำคัญคือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มีโครงสร้างอำนาจที่ซับซ้อนอยู่ตลอดเวลาผ่านโครงสร้างของ กอ.รมน. ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างจากโครงสร้างอำนาจดังกล่าว 2) ควรมีการจัดโครงสร้างของ กอ.รมน. เสียใหม่เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างฝ่ายทหารและพลเรือน โดยมีความกังวลว่า กอ.รมน. ภาค สามารถเข้าแทรกแซง การบริหารงานในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อเสนอแนะ คือ การกำหนดให้ กอ.รมน. จังหวัด ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

3) การประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในครั้งแรกนั้นให้เป็นดุลยพินิจของรัฐบาลโดยสมควรมี กรอบระยะเวลาไม่เกินกว่า 3 เดือน อันเนื่องด้วยพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายความมั่นคง ที่บังคับใช้สำหรับสถานการณ์ทางการเมืองอันไม่ปกติในระดับต้น และหากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องการ ประกาศฯ ขยายระยะเวลาออกไปเป็นครั้งที่ 2 จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาและในคราวเดียวกันนั้นให้ รัฐสภามีมติเรื่องกรอบระยะเวลาตามความจำเป็นของสถานการณ์ และ 4) สมควรให้ศาลปกครองเข้ามามี บทบาทในการตรวจสอบบรรทัดที่หลายอันสืบเนื่องจากการใช้อำนาจรัฐภายใต้การประกาศพื้นที่ปรากฏ เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร **ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ** ทำการศึกษาเรื่อง “กฎหมายความมั่นคง : ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ” มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) อำนาจในการบริหารจัดการสถานการณ์และการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น ควรเป็นการใช้อำนาจ อธิปไตยที่ถ่วงดุลกันระหว่างบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ 2) โครงสร้างในการบริหารจัดการสถานการณ์ ควรอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายพลเรือนเป็นหลัก โดยปรับโครงสร้างและเพิ่มศักยภาพของพลเรือนในการ รองรับสถานการณ์ได้หลากหลายยิ่งขึ้น ในขณะที่กองทัพควรลดบทบาทลง โดยเป็นหน่วยสนับสนุนหรือกำลัง เสริมให้ฝ่ายพลเรือนตามความเหมาะสมและจำเป็นในบางสถานการณ์เท่านั้น **มาโนชญ์ อารีย์ และกัลยา แซ่อึ้ง** ทำการศึกษาเรื่อง “กฎหมายความมั่นคงกับความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในพื้นที่ 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย” มีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) ภาครัฐต้องบังคับใช้กฎหมายบนหลักความเป็นธรรม โดยถือว่าประชาชนคนไทยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน 2) ทบทวนการคงกฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ และ กระบวนการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่เป็นอยู่จริงในพื้นที่เป็นสำคัญ โดยมี เป้าหมายให้คดีความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้อยู่ภายใต้กฎหมายปกติ 3) ปรับโครงสร้างหน่วยงาน ที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีความมั่นคง ทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ โดยการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีความมั่นคงมาปฏิบัติหน้าที่ และเป็นผู้มีอำนาจหลักเหนือฝ่ายทหาร และ 5) รัฐควรมีมาตรการเสริมการปฏิบัติงานที่รองรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความมั่นคงของมนุษย์ **ดุสิต ยมจินดา** ทำการศึกษาเรื่อง “บทวิเคราะห์ว่าด้วยกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” มีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) ให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจที่ปรากฏอยู่ในพระราชกำหนดการบริหารราชการ

ในสถานการณ์ฉุกเฉินและกฎอัยการศึก รวมทั้งควรบัญญัติเงื่อนไขในการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ให้ชัดเจนว่าจะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในกรณีใด เช่น เมื่อเกิดสถานการณ์การก่อการร้ายในพื้นที่ เป็นต้น เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารแสวงประโยชน์จากเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ขาดความชัดเจนดังกล่าว 2) ควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 23 วรรค 1 เพื่อให้ประกาศ ข้อกำหนด คำสั่ง และการกระทำตามหมวด 2 ของพระราชบัญญัตินี้ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อให้การออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปตามขั้นตอน สามารถตรวจสอบได้ตามกระบวนการของกฎหมาย และ 3) ควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 23 วรรค 2 ที่กำหนดให้ประกาศ ข้อกำหนด คำสั่ง และการกระทำตามหมวด 2 ตามกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมออกไป เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจจากการกระทำนั้น ได้รับการตรวจสอบจากศาลที่มีอำนาจอย่างแท้จริง เป็นต้น

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายความมั่นคงอีกฉบับหนึ่งที่ได้มีการบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยประกาศใช้ในพื้นที่ที่ได้มีการประกาศยกเลิกการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยปัจจุบันพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในเขตพื้นที่ 4 จังหวัด จำนวน 13 อำเภอ ได้แก่ 1) จังหวัดนราธิวาส (อำเภอศรีสาคร อำเภอสุไหงโก-ลก อำเภอแว้ง และอำเภอสุคีริน) 2) จังหวัดปัตตานี (อำเภอไม้แก่น ‘อำเภอแม่ลาน และอำเภอยะหริ่ง) 3) จังหวัดยะลา (อำเภอเบตง และอำเภอกาบัง) และ 4) จังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย และอำเภอนาทวี)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 จะเป็นกฎหมายความมั่นคงที่มีความเข้มข้นของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐน้อยที่สุดในบรรดากฎหมายความมั่นคงทั้ง 3 ฉบับที่มีการใช้บังคับในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่บทบัญญัติในบางมาตรายังคงให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อีกทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับคำจำกัดความและบทบัญญัติหลายมาตราของกฎหมายฉบับนี้ที่มีความคลุมเครือและสามารถตีความได้กว้างขวางเกินไป การกำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวด 2 ภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องก็จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งนักวิชาการด้านกฎหมายมีข้อกังวลว่าศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ผลลัพธ์แห่งคดีจะแตกต่างกันหรือไม่ถ้าการละเมิดของเจ้าหน้าที่ถูกพิจารณาโดยศาลซึ่งมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันและผู้พิพากษาก็มีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการดำเนินการพิจารณาให้บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำ

ความผิดเข้าสู่กระบวนการอบรมตามมาตรา 21 ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว

ผู้ศึกษามีความเห็นว่างกฎหมายความมั่นคงที่บังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ล้วนแล้วแต่เป็นเครื่องมือที่สำคัญเพื่อให้รัฐบาลใช้แก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่ผิดปกติหรือเหตุฉุกเฉิน และมีความร้ายแรงถึงขนาดที่กฎหมายที่บังคับใช้ในยามปกติไม่สามารถจัดการกับสถานการณ์นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับนั้นจะขึ้นอยู่กับความรุนแรงของสถานการณ์ แต่ด้วยกฎหมายความมั่นคงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐสามารถออกข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายความมั่นคงจึงเหมือนดาบสองคมหากใช้ในทางที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็จะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ หากใช้ไปในทางที่ผิดก็จะเป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจตามกฎหมายความมั่นคงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของรัฐอย่างแท้จริง ควรมีกระบวนการตรวจสอบควบคุมหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลให้อยู่ภายใต้หลักความรับผิดชอบจากการใช้อำนาจเหล่านั้น

จัดทำโดย

นายฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

โทร 0 2242 5900 ต่อ 5731

Email : sapagroup1@gmail.com

บรรณานุกรม

- “ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551” (15 กันยายน 2564). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 138 ตอนพิเศษ 220 ง, น. 56-57.
- คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล. (2553). **พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรของประเทศไทย พ.ศ. 2551: หลักนิติธรรมบนเส้นด้าย?** สืบค้น 9 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/05/Thailand-Internal-Security-Act-thematic-report-2010-THA.pdf>
- “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” (22 พฤศจิกายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนพิเศษ 285 ง, น. 13-17.
- ชุตินาถรณ์ จิตจำ. (2556). **ปัญหากฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร : ศึกษาการบังคับใช้และการคุ้มครองสิทธิของบุคคล.** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน.
- ดุสิต ยมจินดา. (2553). **บทวิเคราะห์ว่าด้วยกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร.** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน.
- นายกรัฐมนตรีมาเลเซียยกเลิกกฎหมายความมั่นคงที่ใช้มา 51 ปี. (2554). **ประชาไท.** สืบค้น 23 มิถุนายน 2565 จาก <https://prachatai.com/journal/2011/09/36938>
- ปลด “ยะหริ่ง” จากพื้นที่ประกาศ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ คงเหลือ 24 อำเภอ. (3 มิถุนายน 2565). **สำนักข่าวอิศรา.** สืบค้น 9 มิถุนายน 2565 จาก <https://www.isranews.org/article/south-news/other-news/109291-bigpomsouth.html>
- พงษ์มนัส ดือด. (2563). ย้อนวิเคราะห์ความมั่นคงที่เปลี่ยนไปของประเทศไทยกับ กอ.รมน. **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์**, 7(4), 11-17.
- “พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551” (27 กุมภาพันธ์ 2551). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก, น. 33-44.
- พัชร นิยมศิลป์. (2553). **เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของชาติ: พ.ร.บ. ฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551.** สืบค้น 8 กรกฎาคม 2565 จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1479>
- มานิชญ์ อารีย์, และ กัลยา แซ่อึ้ง. (2562). **กฎหมายความมั่นคงกับความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย.** **วารสารสหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 16(2), น. 85-114.

- สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์. (2554). **กฎหมายความมั่นคง : ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สรารุช ทับทอง, และ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2558). ระบบกฎหมายความมั่นคง: ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูป โครงสร้าง และองค์กรในการใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลภาคความมั่นคง. **วารสารธรรมศาสตร์**, 34(2), 71-89.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2560). ซุปเปอร์กอ.รมน.กับบทบาททหารในอนาคต. **มติชนออนไลน์**. สืบค้น 9 มิถุนายน 2565 จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_750594
- อัครพงศ์ แพทย์จรัส. (2555). การส่งผู้ต้องหาไปเข้ารับการอบรมแทนการดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายอาญา.