

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(2)
บทที่	
บทนำ.....	(1)
1. ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา.....	(1)
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	(4)
3. ขอบเขตของการศึกษา.....	(5)
4. วิธีการศึกษา.....	(7)
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	(7)
1. ข้อความคิดว่าด้วยการกระทำทางปกครอง การควบคุมการกระทำทางปกครอง และสาระสำคัญในสิทธิของประชาชน.....	8
1.1 ภารกิจของรัฐ.....	9
1.2 ความหมายของฝ่ายปกครอง.....	9
1.3 การควบคุมฝ่ายปกครอง.....	13
1.3.1 หลักนิติรัฐในฐานะที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ.....	18
1.3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	20
1.3.2.1 กฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจของฝ่ายปกครอง.....	20
1.3.2.2 กฎหมายเป็นข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง.....	21
1.3.3 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.....	22
1.3.3.1 กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน.....	23
1.3.3.2 หลักความพอสมควรแก่เหตุ.....	24
ก. หลักความสัมฤทธิ์ผล.....	25

ข. หลักความจำเป็น.....	25
ค. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ.....	26
1.3.3.3 กฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้อง ไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้น.....	29
1.3.4 หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณา ในชั้นเจ้าหน้าที่และชั้นศาล.....	31
1.3.5 ขอบเขตการควบคุมฝ่ายปกครอง.....	33
1.3.5.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง.....	33
1.3.5.2 ความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายปกครอง.....	35
1.3.5.3 รูปแบบการควบคุมการกระทำทางปกครอง.....	35
ก. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีบัญญัติ หรือในทางรูปแบบ.....	36
ข. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางสาระบัญญัติ หรือในทางเนื้อหา.....	37
ค. ลักษณะการควบคุมฝ่ายปกครอง.....	37
1) การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง.....	38
2) การควบคุมโดยองค์กรศาล.....	38
1.3.5.4 รูปแบบวิธีพิจารณาคดีกับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน.....	39
2. ระบบกฎหมายความมั่นคงในประเทศไทย.....	42
2.1 กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติ.....	42
2.1.1 กฎอัยการศึก.....	42
2.1.1.1 ภารกิจของกฎอัยการศึก.....	43
2.1.1.2 ความมีผลและเงื่อนไขการบังคับใช้กฎอัยการศึก.....	44
ก. ความมีผลของกฎอัยการศึก.....	44
ข. การบังคับใช้กฎอัยการศึก.....	44
1) การบังคับใช้กฎอัยการศึก.....	44
2) ประกาศใช้เมื่อมีสงครามหรือการจลาจล.....	45

2.1.1.3 อำนาจ การควบคุมการใช้อำนาจ	
และการชดใช้ความเสียหายตามกฎหมายการศึก.....	46
ก. อำนาจตามกฎหมายการศึก.....	46
ข. การควบคุมการใช้อำนาจและการชดใช้ความเสียหาย ตามกฎหมายการศึก.....	49
2.1.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน	
พุทธศักราช 2548.....	52
2.1.2.1 ภารกิจของพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	52
2.1.2.2 ความมีผลและเงื่อนไขการบังคับใช้พระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	53
ก. ความมีผลของพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	53
ข. เงื่อนไขการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	53
2.1.2.3 อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548.....	54
ก. อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	54
ข. การควบคุมการใช้อำนาจและการชดใช้ความเสียหาย ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	55
1) ข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจ ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	55
2) การชดใช้ความเสียหายตามพระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	56
2.2 กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ปกติ.....	59

2.2.1 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์	
พุทธศักราช 2495.....	59
2.2.1.1 ภารกิจของพระราชบัญญัติป้องกัน	
การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์.....	59
2.2.1.2 ความมีผลและเงื่อนไขการบังคับใช้พระราชบัญญัติ	
ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์.....	60
2.2.1.3 อำนาจ และการควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ	
ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์.....	60
ก. ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำ	
อันเป็นคอมมิวนิสต์.....	60
1) นายกรัฐมนตรี.....	61
2) ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำ	
อันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป.....	61
3) ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำ	
อันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค.....	62
4) ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำ	
อันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด.....	63
5) นายทหารสัญญาบัตร หรือ ข้าราชการสัญญาบัตร	
การควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ	
ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์.....	64
ข. การควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกัน	
การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์.....	65
2.2.2 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร	
พุทธศักราช 2551.....	67
2.2.2.1 องค์กรผู้ทำหน้าที่ตามกฎหมาย.....	68
2.2.2.2 เหตุผล และภารกิจของพระราชบัญญัติ	
การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร.....	69
ก. เหตุผลของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง	
ภายในราชอาณาจักร.....	69

ข. ภารกิจของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร.....	70
2.2.2.3 ความมีผลของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร.....	70
2.2.2.4 อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร.....	71
ก. อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร.....	71
1) อำนาจของ กอ.รมน. ตาม มาตรา 15.....	71
2) อำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติภารกิจ.....	72
3) อำนาจในการ ป้องกันปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่.....	72
ข. การควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร.....	73
3. ระบบกฎหมายความมั่นคงและกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายในต่างประเทศ.....	79
3.1 โครงสร้างกฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติของต่างประเทศ.....	79
3.1.1 กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติ ในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	79
3.1.1.1 กฎอัยการศึกประเทศสหรัฐอเมริกา.....	79
3.1.1.2 รัฐบัญญัติคุ้มครองบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	81
3.1.1.3 อำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญ.....	81
3.1.2 กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติ ในประเทศฝรั่งเศส.....	84
3.1.2.1 อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในสถานการณ์วิกฤติ.....	84
3.1.2.2 กฎอัยการศึกประเทศฝรั่งเศส.....	85
3.1.2.3 พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศฝรั่งเศส.....	86

3.1.3 กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติ	
ในประเทศสหราชอาณาจักร.....	87
3.1.3.1 โครงสร้างของพระราชบัญญัติการบริหารราชการ	
พลเรือนในบางสถานการณ์ ค.ศ.2004	
(Civil Contingencies Act 2004).....	88
3.1.3.2 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการบริหารราชการ	
พลเรือนในบางสถานการณ์.....	89
ก. อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	89
ข. เงื่อนไขการใช้อำนาจ.....	89
ค. การควบคุมเนื้อหาของระเบียบฉุกเฉิน.....	89
ง. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	90
3.1.4 กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติ	
ในราชอาณาจักรสเปน.....	90
3.1.4.1 State of Alarm.....	91
3.1.4.2 State of Emergency.....	92
3.1.4.2 State of Siege.....	93
3.1.5 State of Defense ตามรัฐธรรมนูญแห่ง	
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	93
3.1.5.1 การบังคับใช้ State of Defense ของ	
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	94
3.1.5.2 อำนาจตามรัฐธรรมนูญระหว่างการประกาศใช้	
State of Defense ของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	96
3.2 กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายและกฎหมายความมั่นคงภายใน	
ของต่างประเทศ.....	97
3.2.1 กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายในประเทศต่าง ๆ.....	97
3.2.1.1 Uniting and Strengthening America by Providing	
Appropriate Tools Required to Intercept and	
Obstruct Terrorism Act of 2001 หรือ PATRIOT ACT	98
ก. อำนาจในการแสวงหาข่าวสารสำคัญ.....	98

ข. อำนาจในการตรวจค้น.....	99
3.2.1.2 กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายของ	
ประเทศสหราชอาณาจักร.....	100
ก. Terrorism Act 2000.....	100
1) อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการกำหนดพื้นที่	
สืบสวนสอบสวนการก่อการร้าย (Cordoned area)...	101
2) อำนาจในการสืบสวนสอบสวนการก่อการร้าย	
ในพื้นที่ก่อการร้าย.....	101
3) อำนาจตรวจค้นเพื่อสืบสวนสอบสวนการก่อการร้าย	
ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ.....	101
4) อำนาจในการสืบสวนการก่อการร้ายในพื้นที่	
ประเทศอังกฤษ เวลส์ และ ไอร์แลนด์เหนือ	
ในกรณีเร่งด่วน (Urgent Cases).....	102
ข. อำนาจหน้าที่ที่ได้รับเพิ่มจาก Anti – Terrorism ,	
Crime and Security Act 2001.....	102
ค. The Prevention of Terrorism Act 2005.....	103
3.2.1.3 Terrorism Act 2005 of Australia.....	104
ก. คำสั่งควบคุม (Control Order)	
และอำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้อง	
กับคำสั่งดังกล่าว.....	104
ข. อำนาจตาม Preventive Detention Order.....	105
ค. อำนาจที่จะหยุด สอบถามข้อมูล และ ตรวจค้น	
บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย	
(Powers to stop , question and search person	
in relation to terrorist acts).....	106
ง. อำนาจประกาศเขตรักษาความปลอดภัย	
(Security Zone).....	107
3.2.2 กฎหมายความมั่นคงภายใน (Internal Security Act)	
ในต่างประเทศ.....	108

3.2.2.1	Internal Security Act of Singapore.....	108
ก.	โครงสร้างกฎหมายความมั่นคงภายในสิงคโปร์.....	108
ข.	อำนาจตาม Internal Security Act of Singapore สำหรับสถานการณ์ปกติ.....	109
ค.	อำนาจพิเศษ และข้อยกเว้นการตรวจสอบ การใช้อำนาจในกฎหมายนี้.....	110
1)	Security Area.....	110
2)	Danger Area.....	111
3)	Controlled Area.....	111
4)	Protected Area.....	112
5)	อำนาจในการกั้นบุคคลออกจากพื้นที่.....	113
6)	การห้ามออกนอกเคสสถานในเวลาที่กำหนด.....	113
7)	อำนาจในการเข้าครอบครองที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง.....	113
8)	อำนาจในการทำลายอาคารที่ไม่สามารถใช้งานได้.....	114
9)	อำนาจในการควบคุมการคมนาคม.....	114
10)	ข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล.....	114
3.2.2.2	Internal Security Act of Malaysia.....	115
ก.	โครงสร้างกฎหมายความมั่นคงภายในมาเลเซีย.....	115
ข.	อำนาจตาม Internal Security Act of Singapore สำหรับสถานการณ์ปกติ.....	116
ค.	อำนาจพิเศษ และข้อยกเว้นการตรวจสอบ การใช้อำนาจในกฎหมายนี้.....	118
1)	Security Area.....	118
2)	Danger Area.....	119
3)	Controlled Area.....	119
4)	Protected Area.....	120
5)	การกั้นบุคคลออกนอกพื้นที่.....	121
6)	การห้ามออกนอกเคสสถานในเวลาที่กำหนด.....	121

7) อำนาจในการเข้าครอบครองที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง.....	121
8) อำนาจในการทำลายอาคารที่ไม่สามารถใช้งานได้.....	121
9) อำนาจในการควบคุมการคมนาคม.....	122
10) ข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล.....	122
4. บทวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินอันเนื่องมาจาก พระราชบัญญัติการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	125
4.1 หลักการบริหารราชการแผ่นดินและระบบราชการฝ่ายพลเรือน.....	126
4.1.1 หลักทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน.....	126
4.1.2 การจัดโครงสร้างระบบราชการฝ่ายพลเรือน.....	127
4.2 การจัดโครงสร้างระบบราชการของฝ่ายทหาร.....	128
4.2.1 โครงสร้างกระทรวงกระทรวงกลาโหม.....	128
4.2.2 การจัดส่วนราชการกองทัพบก.....	130
4.3 การจัดโครงสร้างองค์กรในการบริหารราชการตามกฎหมายการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	133
4.3.1 การจัดโครงสร้างองค์กรส่วนกลาง.....	133
4.3.2 การจัดโครงสร้างองค์กรส่วนภูมิภาค.....	134
4.4 ปัญหาการจัดโครงสร้างระบบราชการของฝ่ายพลเรือนตามกฎหมาย ว่าด้วยความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	135
5. บทวิเคราะห์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	138
5.1 ปัญหาความแน่นอนชัดเจนของพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร.....	140
5.2 ปัญหาความสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร.....	143

5.2.1	ปัญหาการขัดต่อหลักความได้สัดส่วนของมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	143
5.2.2	ปัญหาการขัดต่อหลักความได้สัดส่วนของ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	144
5.2.3	ปัญหาการขัดต่อหลักความได้สัดส่วนของมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	146
5.2.3.1	ปัญหาการกำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับ ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.....	146
5.2.3.2	ปัญหาการกำหนดให้การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่อง มาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำ ตามหมวดนี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม.....	148
5.3	ปัญหาการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	149
5.3.1	ปัญหาการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	149
5.3.2	ปัญหาการกระทบกระเทือนต่อการได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและ การใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	151

5.3.2.1	ปัญหาการกระทบกระเทือนต่อการได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	151
5.3.2.2	ปัญหาการกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิทางศาลตาม มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551.....	152
5.4	ปัญหาอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักรที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	153
5.4.1	ปัญหาอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักรที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในเคหสถาน.....	154
5.4.2	ปัญหาอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักรที่กระทบต่อเสรีภาพในการเดินทาง.....	154
5.4.3	ปัญหาการจำกัดสิทธิในการสื่อสาร การแสดงความคิดเห็น ของบุคคลและสื่อมวลชนตามพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร.....	155
5.4.4	ปัญหาการจำกัดสิทธิในการได้รับการเยียวยา ความเดือดร้อนเสียหายจากรัฐตามพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร.....	158
5.4.4.1	มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และ ได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว.....	158
5.4.4.2	มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบ.....	159
5.4.5	ปัญหาการไม่คำนึงถึงเสรีภาพในการแสดงออก ในระบอบประชาธิปไตยของประชาชน.....	160

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	164
6.1 บทสรุป.....	164
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	171
บรรณานุกรม.....	174
ภาคผนวก	183
ก.....	183
ข.....	190
ประวัติการศึกษา.....	192