

## บทที่ 2

### ระบบกฎหมายการรักษาความมั่นคงของรัฐในประเทศไทย

รัฐต่างๆ ในโลกนั้นมีการกิจที่สำคัญประการหนึ่งคือ การรักษาความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากภัยคุกคามทั้งที่เกิดจากภายในและภายนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ ในโลกล้วนเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและคติความเชื่อในแต่ละช่วงเวลา ดังจะเห็นได้จาก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราชของปวงชนชาวไทย ได้ประสบกับภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคม ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ได้พบกับภัยคุกคามจากความแตกต่างในระบอบการปกครอง อันได้แก่ ระบอบสังคมนิยม และในปัจจุบันภัยคุกคามที่สำคัญที่เกิดขึ้นอยู่ในทางวิชาการด้านความมั่นคงเรียกว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นภัยคุกคามที่เป็นภัยอันตรายหลาย ๆ ประการอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศของโลก แต่ที่สำคัญที่สุดคือ ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายสากล โดยเริ่มแสดงภาพให้เห็นถึงความน่ากลัวของภัยอันตรายดังกล่าวอย่างชัดเจนเมื่อเกิดเหตุการณ์ 9/11 กับ เหตุการณ์ระเบิดที่สถานตากอากาศบนเกาะบาห์ลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ภัยคุกคามที่กล่าวในวรรคก่อนนั้น ทำให้รัฐมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการรองรับปัญหาดังกล่าว โดยในบทนี้จึงจะทำการศึกษาในระบบกฎหมายความมั่นคงของประเทศไทยว่า ประเทศไทยนั้นมีกฎหมายดังกล่าวอยู่จำนวนเท่าใด มีภารกิจอย่างไรและกฎหมายเหล่านี้ได้ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารอย่างไรบ้าง โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติ

#### 2.1.1 กฎอัยการศึก

ประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะของกฎอัยการศึกมาตั้งแต่ในรัชสมัยของพระเจ้ามังราย กษัตริย์แห่งล้านนา โดยปรากฏหลักฐานในกฎหมายพระเจ้ามังราย หรือมังรายราช

ศาสตร์<sup>1</sup> ต่อมาเมื่อ รศ.126 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าตรากฎหมาย ที่มีชื่อเรียกว่า กฎอัยการศึก ขึ้นเป็นครั้งแรกโดยมีทั้งหมดจำนวน 8 มาตรา โดยมีการบัญญัติในเรื่องพิเศษบางเรื่องเท่านั้น เช่น กฎอัยการศึกต้องมีการประกาศ อำนาจในการประกาศเป็นของพระมหากษัตริย์ รวมทั้งยังมอบอำนาจให้แก่ผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารระดับกองพันขึ้นไปให้มีอำนาจในการประกาศกฎอัยการศึกในพื้นที่รับผิดชอบของตนได้ กำหนดเขตอำนาจศาลทหารและศาลพลเรือน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหมือนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน รวมทั้งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการค้น จับได้ และตรวจค้นจับกุมในเรื่องเกี่ยวกับอาวุธ กระสุน ดินปืน และสิ่งของต้องห้ามในการสงคราม<sup>2</sup>

ต่อมาเมื่อ พ.ศ.2457 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยกเลิก กฎอัยการศึก รศ.126 และทรงตรา กฎอัยการศึก พ.ศ.2457 ขึ้นแทนเนื่องจาก อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่จะทำการใดๆ ยังไม่ตรงกับระเบียบพิชัยสงคราม ทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจในการรักษาความมั่นคงทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักรได้อย่างสะดวก จึงเห็นสมควรแก้ไขกฎอัยการศึก เพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัย<sup>3</sup> และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกปรับปรุงแก้ไขในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ยังบังคับใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดของกฎอัยการศึกที่สำคัญ ดังนี้

### 2.1.1.1 ภารกิจของกฎอัยการศึก

ภัยคุกคามที่เกิดขึ้นและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศนั้น ประกอบไปด้วยความมั่นคงภายนอกและความมั่นคงภายใน ทั้งนี้ กฎอัยการศึก เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้ามาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยบัญญัติไว้ใน

<sup>1</sup> สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มังรายศาสตร์ ภาคปริวรรต, พิมพ์ครั้งที่ 2 (เชียงใหม่ : โครงการวิจัยคัมภีร์โบราณภาคเหนือ, 2526), น. 26 อ้างใน กิตติ แก้วทับทิม, “การใช้กฎอัยการศึกในประเทศไทย”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ลักษณะวิชาการเมือง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2548 , น.5.

<sup>2</sup> “กฎอัยการศึก รัตนโกสินทร์ศก 126” , (24), 29 ธันวาคม 126.1029.

<sup>3</sup> “พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457” , ราชกิจจานุเบกษา. (31), 27 ธันวาคม 2457.388.

มาตรา 6 ความว่า “ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธการระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร”<sup>4</sup> รวมทั้งยังกำหนดอำนาจพิเศษให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นอย่างมากในการปฏิบัติการตามประกาศที่ออกตามความใน พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 นอกจากนี้กฎอัยการศึกยังมีในประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศอังกฤษ เป็นต้น แม้ว่ากฎอัยการศึกในประเทศดังกล่าวจะมีลักษณะที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม

### 2.1.1.2 ความมีผลและเงื่อนไข การบังคับใช้กฎอัยการศึก

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาว่ากฎอัยการศึกนั้นจะมีผลบังคับใช้ได้อย่างไรและมีเงื่อนไขการบังคับใช้ได้เมื่อใด โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ก. ความมีผลของกฎอัยการศึก

กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เมื่อมีการประกาศตามความในมาตรา 2 และการประกาศนี้อาจประกาศให้กฎอัยการศึกมีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือเฉพาะพื้นที่ที่กำหนดตามมาตรา 3 ก็ได้ ทั้งนี้การประกาศต้องเป็นการประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งต้องมีการระบุสาเหตุ พื้นที่บังคับใช้ที่แน่นอน วัน เดือน ปีที่จะบังคับใช้กฎอัยการศึก ยศ ชื่อ ตำแหน่งของผู้ประกาศใช้กฎอัยการศึก และตำบล วัน เดือน ปี เวลาที่ออกประกาศ<sup>5</sup>

#### ข. การบังคับใช้กฎอัยการศึก

การบังคับใช้กฎอัยการศึกนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจที่สามารถประกาศให้กฎอัยการศึกมีผลบังคับมีอยู่ 2 ประการ คือ กรณีประกาศใช้ทั่วราชอาณาจักร เป็นพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สำหรับผู้บังคับบัญชาทหารที่มีกำลังทหารในบังคับบัญชาตั้งแต่ 1 กองพันขึ้นไปโดยประกาศได้ในพื้นที่ที่ตนเป็นผู้มีความรับผิดชอบ โดยสาเหตุแห่งการประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังนี้

##### 1) ประกาศใช้กฎอัยการศึกเมื่อมีเหตุจำเป็น

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 2 บัญญัติไว้ความว่า

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 6.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช.2457 มาตรา 2 และมาตรา 3.

“เมื่อเวลาเมื่อเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกทุกมาตรา หรือแต่บางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใดๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน”

จะเห็นได้ว่าในมาตรา 2 แห่ง พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกนี้มีคำว่า “เมื่อเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว” ซึ่งหมายความว่า เมื่อมีเหตุอันจำเป็นอันเนื่องมาจากภัยคุกคามจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีเจตนาใช้บังคับใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ที่มีความจำเป็นต่อการแก้ปัญหาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรานี้

## 2) ประกาศใช้เมื่อมีสงครามหรือการจลาจล

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 4 ความว่า

“เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดให้ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ใต้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใดๆ ของทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก เฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นได้แต่จะต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด”

ตามความในมาตรา 4 นี้จะเห็นได้ว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้นต้องมีสาเหตุมาจากการสงคราม หรือ การจลาจล

ทั้งนี้คำว่า “สงคราม” หมายถึง การรบขนาดใหญ่ที่มีคนจำนวนมากต่อสู้ฆ่าฟันกัน<sup>6</sup>

สำหรับความหมายของ “จลาจล” หมายถึง ความปั่นป่วนวุ่นวายไม่มีระเบียบ<sup>7</sup>

เหตุแห่งการใช้อำนาจตามความในมาตรานี้จึงหมายถึง จะต้องเกิดเหตุการณ์อันเนื่องมาจากการใช้กำลังทางทหาร หรือพลังอำนาจอื่นๆ ที่เกิดจากการขยายอิทธิพลของฝ่ายตรงข้ามกับ เหตุการณ์ความวุ่นวายในบ้านเมือง จนกระทั่งกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน และมี

<sup>6</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คพับลิเคชันส์, 2546) , น.1112.

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, น.292.

ความจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเข้าแก้ไขสถานการณ์ จึงทำให้เห็นได้ว่า การจะประกาศใช้กฎอัยการศึก นั้นจะต้องมีเหตุอันเป็นสาระสำคัญ ได้แก่ การสงคราม และ การจลาจลที่เป็นเหตุการณ์ร้ายแรง อย่างยิ่ง หรือเหตุจำเป็นในลักษณะอื่นที่มีความร้ายแรงในระดับเดียวกับ การเกิดสงคราม และการจลาจลในระดับร้ายแรง ที่ไม่อาจให้กำลังฝ่ายพลเรือนดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

จากการศึกษากฎอัยการศึกในหัวข้อนี้ทำให้ทราบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้มี ภารกิจ และมีเงื่อนไขการประกาศบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างไรแล้ว ในลำดับต่อไปจะ ทำการศึกษาถึงกรอบอำนาจตามกฎหมายและการควบคุมการใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึก เพื่อให้ ทราบถึงกรอบอำนาจและเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึก

### 2.1.1.3 อำนาจ การควบคุมการใช้อำนาจ และการชดใช้ความเสียหายตามกฎหมาย อัยการศึก

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอัยการศึก รวมทั้งการชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึก โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### ก. อำนาจตามกฎหมายอัยการศึก

อำนาจตามกฎหมายอัยการศึกนั้นมีอยู่หลายประการด้วยกัน ทั้งนี้อำนาจนี้เป็นอำนาจที่มี ความรุนแรง มากกว่ามาตรการที่ปรากฏอยู่ในสถานการณ์ปกติ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจ เต็มที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลง สถานะที่ และที่จะขับไล่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) อำนาจที่จะตรวจค้น ตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 นั้นบัญญัติให้อำนาจไว้ดังนี้

(1) ที่จะตรวจ ค้น บรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ใน ยานพาหนะ เคหสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใดๆ และไม่ว่าเวลาใดๆ ทั้งสิ้น

(2) ที่จะตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หนีบ ห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกัน ในเขตที่ ประกาศใช้กฎอัยการศึก

(3) ที่จะตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์

2) อำนาจที่จะเกณฑ์ ตามความในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 นั้น บัญญัติให้อำนาจไว้ดังนี้

(1) ที่จะเกณฑ์พลเมืองให้ช่วยกำลังทหารในกิจการ ซึ่งเนื่องในการป้องกัน พระราชอาณาจักร หรือช่วยเหลือเกื้อหนุนราชการทหารทุกอย่างทุกประการ

(2) ที่จะเกณฑ์ยวดยาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ และเครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ จากบุคคลหรือบริษัทใดๆ ซึ่งราชการทหารจะต้องใช้เป็นกำลังในเวลานั้นทุกอย่าง

3) อำนาจที่จะห้าม ตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 นั้นบัญญัติให้อำนาจไว้ดังนี้

(1) ที่จะห้ามมั่วสุมประชุมกัน

(2) ที่จะห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจก ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ภาพบทหรือ คำประพันธ์

(3) ที่จะห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งซึ่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์

(4) ที่จะห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำหรือทางอากาศ รวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินด้วย

(5) ที่จะห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ และ เคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินหรือที่อาจ นำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้

(6) ที่จะห้ามบุคคลออกนอกเคหสถานภายในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด

(7) ที่จะห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ใดซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่า เป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยและเมื่อได้ประกาศ ห้ามเมื่อใดแล้ว ให้ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตนั้นออกไปจากเขตนั้นภายในกำหนดเวลาที่ได้ประกาศกำหนด

(8) ที่จะห้ามบุคคลกระทำหรือมีซึ่งกิจการหรือสิ่งอื่นใดได้ตามรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

4) อำนาจที่จะยึด ตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 นั้นบัญญัติให้อำนาจไว้ว่า

บรรดาสิ่งซึ่งกล่าวไว้ ในมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 นั้นถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เห็นเป็นการจำเป็น จะยึดไว้ชั่วคราวเพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรูหรือเพื่อ เป็นประโยชน์แก่ ราชการทหาร ก็มีอำนาจยึดได้

5) อำนาจที่จะเข้าอาศัย ตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 นั้นบัญญัติให้อำนาจไว้ว่า

อำนาจการเข้าพักอาศัยนั้น คือ ที่อาศัยใดๆ ซึ่งราชการทหารเห็นจำเป็น จะใช้เป็นประโยชน์ในราชการทหารแล้ว มีอำนาจอาศัยได้ทุกแห่ง

6) อำนาจที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 นั้นบัญญัติให้อำนาจไว้ดังนี้

(1) ถ้าแม้การสงครามหรือรบสู้เป็นรองราชศัตรู มีอำนาจที่จะเผาบ้านและสิ่งซึ่งเห็นว่าจะเป็นกำลังแก่ราชศัตรู เมื่อกรมกองทหารถอยไปแล้ว หรือถ้าแม้ว่าสิ่งใดๆ อยู่ในที่ซึ่งกีดกันการสู้รบ ก็ทำลายได้ทั้งสิ้น

(2) มีอำนาจที่จะสร้างที่มั่น หรือดัดแปลงภูมิประเทศหรือหมู่บ้านเมืองสำหรับการต่อสู้อาณาศัตรู หรือเตรียมการป้องกันรักษา ตามความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ทุกอย่าง

7) อำนาจที่จะจับได้ ตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 นั้นบัญญัติให้อำนาจไว้ว่า

ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอาศัยเป็นหลักฐาน หรือเป็นผู้มาอาศัย ในตำบลนั้นชั่วคราว เมื่อมีความสงสัยอย่างหนึ่งอย่างใดหรือจำเป็นแล้ว มีอำนาจที่จะจับได้ผู้นั้นให้ออกไปจากเมืองหรือตำบลนั้นได้

รวมทั้งมาตรา 15 ทวิ ยังบัญญัติให้อำนาจในการกักตัวผู้ต้องสงสัยไว้ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็น ราชศัตรูหรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจกักตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อการสอบสวนหรือตามความจำเป็นของทางราชการ ทหารได้ แต่ต้องกักไว้ไม่เกินกว่า 7 วัน

จากอำนาจพิเศษที่บัญญัติไว้ในกฎอัยการศึก ทำให้ทราบว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายทหารเป็นอย่างมาก ตั้งแต่ อำนาจในการตรวจค้น อำนาจในการตรวจข่าวสารจดหมายต่าง ๆ อำนาจในการตรวจสอบสิ่งพิมพ์ อำนาจในการเกณฑ์ อำนาจในการห้ามการมั่วสุม อำนาจในการห้ามจำหน่ายจ่ายแจกสิ่งพิมพ์ต่างๆ อำนาจในการห้ามโฆษณา อำนาจในการห้ามแสดงมหรสพ รวมทั้งอำนาจในการห้ามการรับ-ส่ง วิทยุหรือโทรทัศน์ อำนาจในการห้ามใช้ทางสาธารณะ อำนาจในการห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธ อำนาจในการห้ามบุคคลออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด อำนาจในการห้ามบุคคลเข้าไปหรืออยู่ในห้องที่ใดห้องที่หนึ่ง อำนาจในการห้ามบุคคลกระทำการใด ๆ ที่รัฐมนตรีกำหนด อำนาจที่จะยึดสิ่งต่าง ๆ ตามที่ มาตรา 12 แห่งกฎอัยการศึกกำหนดไว้ อำนาจในการเข้าอาศัย อำนาจในการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่หากมีความจำเป็นหรือเป็นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ อำนาจในการจับได้ ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายที่ให้ไว้แก่ฝ่ายทหาร โดยอำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจตามกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและ

เสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากเหตุผลและความจำเป็นของการประกาศใช้ กฎอัยการศึกแล้วปรากฏว่า เป็นการให้อำนาจที่มีความเหมาะสมต่อสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงตามที่บัญญัติไว้ในกฎอัยการศึก กล่าวคือ ในการปกป้องและรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าจะเป็นภัยจากสงครามที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงจากภายนอกประเทศ หรือ ภัยจากการจลาจลที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงที่เกิดขึ้นภายในประเทศนั้น ต้องเป็นภัยคุกคามที่มีความรุนแรงเป็นอย่างยิ่งจนกระทั่งไม่อาจใช้กำลังของฝ่ายพลเรือนในการแก้ปัญหา จึงจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเข้าทำการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การแก้ปัญหานั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นต้องให้อำนาจแก่ฝ่ายทหารที่เป็นผู้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพอยู่ในกฎอัยการศึก แต่อย่างไรก็ตามหากมีการตรากฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อแก้ปัญหาคความมั่นคงของประเทศในสถานการณ์ปกติในลักษณะเช่นเดียวกับกฎอัยการศึกนั้นก็น่าจะมีปัญหาในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้เหมือนกัน

ข. การควบคุมการใช้อำนาจและการชดใช้ความเสียหายตามกฎอัยการศึก

1) ตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ กฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 นั้น บัญญัติเรื่องเขตอำนาจของศาลทหารไว้ดังนี้

ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลพลเรือนคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึก และผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึกตามที่ระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ทุกข้อ หรือแต่ บางข้อและหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่งได้ ทั้งนี้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศดังกล่าวนี้ด้วย

2) ตามความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 นั้น บัญญัติในเรื่องการเยียวยาความเสียหายไว้ดังนี้

ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา 8 และมาตรา 15 บุคคลหรือบริษัทใดๆ จะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใด แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลยเพราะอำนาจที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎอัยการศึกนี้ เป็นการสำหรับป้องกันพระมหากษัตริย์ ชาติ ศาสนา ด้วยกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสรภาพและสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรูภายนอกและภายใน

กรณีที่ถูกอัยการศึกษากำหนดไว้มิให้ผู้ที่มีความเสียหายจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่ประกาศกฎอัยการศึกไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการได้นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดในเรื่องดังกล่าวนั้นชอบด้วยเหตุและผล กล่าวคือ ในการใช้กฎอัยการศึกในการแก้ปัญหาจำเป็นต้องมีเหตุการณ์ที่รุนแรงและต้องใช้เวลาเร็วในการแก้ปัญหา ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ที่อยู่ในพื้นที่ได้ หากต้องให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยระยะเวลาอันสั้นในการตัดสินใจ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสถานการณ์ปกติแล้วย่อมมีความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ต้องปฏิบัติงานในสถานการณ์ดังกล่าว

จากการศึกษากฎอัยการศึกพบว่า พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการรักษาความมั่นคงภายนอกและภายในราชอาณาจักร ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐในระดับสูง โดยให้อำนาจแก่ฝ่ายทหารเหนือฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก และพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจต่าง ๆ แก่ฝ่ายทหารเป็นอย่างไรในมาตรา 8 กล่าวคือ ให้อำนาจในการที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และที่จะจับได้ รวมทั้งการกระทำใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกนี้ จะไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากฝ่ายทหารได้ ตามความเห็นของผู้เขียนนี้มีความเห็นว่า การให้อำนาจและสิทธิต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติตามกฎอัยการศึก นั้นเป็นไปตามเหตุผลและความจำเป็นของภัยคุกคามที่กฎหมายฉบับนี้มีภารกิจในการแก้ปัญหาอยู่ กล่าวคือ การให้อำนาจแก่ฝ่ายทหารในการดำเนินการต่าง ๆ ตั้งแต่ การที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และที่จะจับได้ กับ การยกเว้นความรับผิดในด้านการชดใช้ความเสียหาย นั้นสอดคล้องกับความจำเป็นในการปฏิบัติตามเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศในระดับที่ต้องใช้กำลังทหารเข้าแก้ไขสถานการณ์ โดยประกอบไปด้วยอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ มีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

1. อำนาจที่กระทบต่อกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในเคหสถาน และยานพาหนะ ตามอำนาจตรวจค้นยานพาหนะ เคหสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าในเวลาใด ๆ ทั้งสิ้นตามความในมาตรา 9 อนุมาตรา (1) อำนาจในการยึด ยานพาหนะ เคหสถาน สิ่งปลูกสร้าง สถานที่ สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จากบุคคลหรือบริษัทใด ๆ ซึ่งราชการทหารจำเป็นต้องใช้ เครื่องมือสื่อสารตามความในมาตรา 12 อำนาจในการเข้าพักอาศัยในสถานที่ซึ่งราชการทหารเห็นว่ามี ความจำเป็นต่อการใช้ประโยชน์ในราชการทหารตามความในมาตรา 13 อำนาจในการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่เพื่อปฏิบัติการสงคราม หรือ เพื่อมิให้เป็น

ประโยชน์ต่ออธิราชศัตรูตามความในมาตรา 14 และ อำนาจในการขับไล่บุคคลที่มีได้มีภูมิฉันทาอาศัย เป็นหลักฐาน หรือผู้ที่มาอาศัยในตำบลนั้นเป็นการชั่วคราวตามความในมาตรา 15

2. อำนาจที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในการสื่อสารและรับรู้ข่าวสารของประชาชน โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกัน ตามความในมาตรา 9 (2) อำนาจตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ภาพโฆษณา บท หรือคำ ประพันธ์ตามความในมาตรา 9 (3) อำนาจที่จะห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจก ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ภาพ บทหรือคำประพันธ์ตามความในมาตรา 11(2) อำนาจที่จะห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งซึ่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ตามความในมาตรา 11(3) อำนาจที่จะห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสาร ตามความในมาตรา 11(5) อำนาจที่จะยึดสิ่งที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้างต้นตามความในมาตรา 9(2) 9(3) 11(2) 11(3) และ 11(5)

3. อำนาจที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ได้แก่ อำนาจในการห้าม บุคคลกระทำหรือมีซึ่งกิจการหรือสิ่งอื่นใดในระหว่างที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ตามความใน มาตรา 11(8)

4. อำนาจที่กระทบต่อเสรีภาพในการเดินทาง ได้แก่ อำนาจที่จะห้ามใช้ทางสาธารณะ เพื่อการจราจรทั้งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ ทางรถไฟ และทางรถรางที่มีรถเดินตามความใน มาตรา 11(4) และ อำนาจที่จะห้ามบุคคลออกนอกเคสสถานในระหว่างเวลาที่กำหนดตามความใน มาตรา 11(6)

5. อำนาจที่กระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุม ได้แก่ อำนาจที่จะห้ามมีชุมนุมประชุมกัน ตามความในมาตรา 11(1) อำนาจที่จะห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรทั้งทางบก ทางน้ำ หรือทาง อากาศ ทางรถไฟ และทางรถรางที่มีรถเดินตามความในมาตรา 11(4) และ อำนาจที่จะห้ามบุคคล ออกนอกเคสสถานในระหว่างเวลาที่กำหนดตามความในมาตรา 11(6)

6. อำนาจที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน ได้แก่ อำนาจที่จะเกณฑ์ยวดยาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จากบุคคลหรือบริษัทใด ๆ ตามความ ในมาตรา 10(2) และ อำนาจในการยึด ยานพาหนะ เคสสถาน สิ่งปลูกสร้าง สถานที่ สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จากบุคคลหรือบริษัทใด ๆ ซึ่งราชการ ทหารจำเป็นต้องใช้ เครื่องมือสื่อสารตามความในมาตรา 12

7. การจำกัดสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐใน ระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก ได้แก่ การยกเว้นการร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใด แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามความในมาตรา 16

8. อำนาจที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคล ได้แก่ อำนาจที่จะตรวจค้นบุคคลตามความใน มาตรา 9(1) อำนาจที่จะเกณฑ์พลเมืองให้ช่วยกำลังทหารในกิจการ ในการป้องกันประเทศ หรือ ช่วยเหลือราชการทหารตามความในมาตรา 10(1) และ อำนาจที่จะกักกันตัวผู้ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร สงสัยว่าจะเป็นราชศัตรู ผู้ที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายทหาร ไว้ไม่เกิน 7 วัน

## 2.1.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548

### 2.1.2.1 ภารกิจของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

“ภัยคุกคามในปัจจุบันนี้มีความเปลี่ยนแปลงไปซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของรัฐทั้งใน ด้านเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ตกอยู่ในความเสี่ยงมากยิ่งขึ้นด้วยสาเหตุนี้ จึงส่งผลให้ การดำเนินชีวิตของประชาชนอาจได้รับอันตรายหรือไม่อาจใช้ชีวิตอย่างปกติสุขอันเนื่องมาจาก ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ ประกอบกับ ภัยคุกคามนั้นไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการ บริหารราชการในรูปแบบปกติ จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนี้เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว”<sup>8</sup>

จากเหตุผลการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังกล่าว พบว่า กฎหมายฉบับนี้มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ จากภัย คุกคามต่อความมั่นคงของรัฐทั้งจากภายในและจากภายนอกประเทศในกรณีที่กฎหมายที่บังคับใช้ อยู่ตามปกติไม่อาจนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ โดยในลำดับต่อไปจะ ทำการศึกษาถึงเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ว่า นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้จะประกาศบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้ เมื่อใด

---

<sup>8</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 เหตุผล ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

### 2.1.2.2 ความมีผลและเงื่อนไขการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะมีผลบังคับใช้ได้อย่างไรและจะบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ได้เมื่อใด โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ก. ความมีผลของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นได้บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น และนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือ ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไขปราบปราม ระวังยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันเวลาที่นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน”<sup>9</sup> ฯลฯ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรานี้พบว่า กฎหมายฉบับนี้จะมีผลเมื่อมีการประกาศใช้และอำนาจในการประกาศใช้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ นั้นเป็นอำนาจของ นายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว แม้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็ตาม

#### ข. เงื่อนไขการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

“การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ นั้น นายกรัฐมนตรี สามารถประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ได้ต่อเมื่อ เกิดเหตุฉุกเฉินขึ้นภายในประเทศ ทั้งนี้เหตุฉุกเฉินนั้น หมายถึง สถานการณ์ที่กระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การรบหรือการสงคราม หรือความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะที่ฉุกเฉินและร้ายแรง”<sup>10</sup>

เมื่อพิจารณาจากถ้อยความจากบทบัญญัติดังกล่าวพบว่า นายกรัฐมนตรี ภายหลังจากได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี อาจใช้อำนาจตามกฎหมายการบริหารราชการใน

<sup>9</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 มาตรา 5.

<sup>10</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 มาตรา 4.

สถานการณ์ฉุกเฉินได้ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์อย่างใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อหรืออาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือ ความมั่นคงของรัฐ อันเนื่องมาจากสถานการณ์อย่างใด ๆ ที่เกิดขึ้นและส่งผลให้พื้นที่ในส่วนนั้นอยู่ในภาวะคับขัน เช่น เหตุการณ์ก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ เกิดเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐในประการอื่น เช่น การก่อการร้าย การรบหรือการสงคราม รวมถึงเมื่อเกิดเหตุภัยที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันและส่งผลกระทบต่อร้ายแรง

จากการศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในหัวข้อนี้ทำให้ทราบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้มีภารกิจ และมีเงื่อนไขการประกาศบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างไรแล้ว ในลำดับต่อไปจะทำการศึกษาถึงกรอบอำนาจตามกฎหมายและการควบคุมการใช้อำนาจตามกฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ทราบถึงกรอบอำนาจและเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้

### 2.1.2.3 อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งการขจัดความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ก. อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

กฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายที่จะใช้ในการแก้ปัญหาหรือรักษาความมั่นคงของประเทศในเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในระดับที่รุนแรงหรือในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในการตรากฎหมายดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องให้อำนาจที่มีลักษณะพิเศษและมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ฉุกเฉินแก่ฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) อำนาจในการโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีทุกระทรงมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีชั่วคราว ตามความในมาตรา 7

2) อำนาจห้าม ออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม ณ ที่ใด ๆ หรือ กระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เสนอข่าว การจำหน่ายหรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใด ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ ห้ามการใช้อาคาร

หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ และ ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด ตามความในมาตรา 9

3) อำนาจในการสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตามความในมาตรา 11

4) อำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยต่อเนื่องได้ไม่เกิน 30 วัน ตามความในมาตรา 12

ข. การควบคุมการใช้อำนาจและการชดใช้ความเสียหายตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

1) บทบัญญัติในมาตรา 16 นั้นได้บัญญัติข้อยกเว้นเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจตาม พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ไว้ดังนี้

“ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>11</sup>”

จากบทบัญญัติในมาตรานี้ทำให้เห็นได้ว่า ผู้ตรากฎหมายมีความมุ่งหมายให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขสถานการณ์สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและลดผลกระทบระหว่างการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากการใช้อำนาจของศาลปกครองในการเพิกถอนคำสั่งที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงบัญญัติให้บรรดา ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตามหากฝ่ายปกครองได้นำกฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินไปบังคับใช้ในลักษณะที่บิดเบือนไปจากเจตนาที่แท้จริง เช่น การประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ชุมนุมโดยในพื้นที่การชุมนุมดังกล่าวก็มีได้เกิดเหตุร้ายแรงแต่อย่างใดหรือเกิดเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงไม่ถึงขนาดและมีได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงอย่างต่อเนื่องแล้ว อาจทำการยกเว้นการควบคุมตรวจสอบและยกเว้นขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวนั้น ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

<sup>11</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 มาตรา 16.

2) การชดใช้ความเสียหายตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ  
ไว้ดังนี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่<sup>12</sup>”

มาตรานี้มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสถานการณ์ไม่ปกติมิให้ต้องรับผิดทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย หากได้ปฏิบัติหน้าที่ไปอย่างสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ซึ่งเป็นมาตรการที่มีความสมเหตุสมผลและสอดคล้องต่อการปฏิบัติงานในสภาวะฉุกเฉินเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ การให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสภาวะฉุกเฉินที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหา ราชการ หรือดำเนินการอย่างใดๆ ในสถานการณ์ที่มีความฉุกเฉิน อาจก่อให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้แม้ว่าจะได้ปฏิบัติตามอย่างสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็นก็ตาม ดังนั้นการบัญญัติข้อยกเว้นในลักษณะดังกล่าวจึงชอบด้วยเหตุผลแล้ว กล่าวคือ การให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ผู้ปฏิบัติงานในสถานการณ์ดังกล่าวอาจได้รับอันตรายถึงชีวิต และการปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็นการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยการตัดสินใจในระยะเวลาอันสั้น ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ดังกล่าวนั้นย่อมไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติภารกิจในพื้นที่นั้น

ส่วนบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ผู้เสียหาย มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นการคุ้มครองความเสียหายของผู้เสียหายที่มีความสมเหตุสมผลและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่ใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ การปฏิบัติงานภายใต้สภาวะการณ์ฉุกเฉินนั้นย่อมต้องก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลต่างๆ ที่อยู่ใกล้เคียงไม่มากนักน้อย หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการไปโดยไม่มีข้อบกพร่องแต่ก่อให้เกิดความเสียหายและกฎหมายได้บัญญัติยกเว้นมิให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติปฏิบัติการอย่างสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายโดยที่ผู้เสียหายมิได้รับการเยียวยาอย่างใดๆ จากทาง

<sup>12</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 มาตรา 17.

ราชการนั้น ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวเช่นกันดังนั้น การที่ทางราชการยังคง รับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายของเอกชนแม้ว่า ความเสียหายนั้นจะมีได้เกิดจากการ ปฏิบัติการที่บกพร่องของเจ้าหน้าที่นั้นก็ตาม ย่อมสอดคล้องกับหลักมนุษยธรรมเป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษา พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ทำให้พบว่ากฎหมายฉบับนี้ มีอำนาจที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นมีรายละเอียด โดยสรุปดังนี้

1. อำนาจที่กระทบต่อกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในเคหสถาน และยานพาหนะ ได้แก่ อำนาจในการห้ามใช้อาคารหรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใดๆ ตามความในมาตรา 9(1) และอำนาจ ในการห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด ตามความในมาตรา 9(6) อำนาจที่นายกรัฐมนตรีประกาศ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือ สิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรง ตามความในมาตรา 11(4)

2. อำนาจที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในการสื่อสารและรับรู้ข่าวสารของประชาชน ได้แก่ อำนาจที่จะห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือ สื่ออื่นใด ที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิด ความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในพื้นที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร ตาม ความในมาตรา 9(4) อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่ง ตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด การสั่ง ระวังหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด ตามความในมาตรา 11(5)

3. อำนาจที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ได้แก่ อำนาจของ นายกรัฐมนตรีที่ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้าเวชภัณฑ์ เครื่อง อุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือ ก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ นายกรัฐมนตรีกำหนด (ตามความในมาตรา 11(9))

4. อำนาจที่กระทบต่อเสรีภาพในการเดินทาง ได้แก่ อำนาจที่จะห้ามบุคคลออกนอก เคหสถานในระหว่างเวลาที่กำหนด ตามความในมาตรา 9(1) อำนาจห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือ การใช้ยานพาหนะหรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ ตามความ ในมาตรา 9(4) และอำนาจในการห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด ตามความในมาตรา 9(6)

อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ตามความในมาตรา 11(7)

5. อำนาจที่กระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุม ได้แก่ อำนาจที่จะห้ามบุคคลออกนอกเคหสถานในระหว่างเวลาที่กำหนด ตามความในมาตรา 9(1) อำนาจที่จะห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ ตามความในมาตรา 9(2) อำนาจที่จะห้ามการใช้อาคารหรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ ตามความในมาตรา 9(5) อำนาจที่จะห้ามบุคคลใด ๆ เข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด ตามความในมาตรา 9(6)

6. อำนาจที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน ได้แก่ อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่ประกาศให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจออกคำสั่งหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้หรือจะได้อาศัยสิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามความในมาตรา 11(3)

7. การจำกัดสิทธิในการใช้สิทธิทางศาลและการเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐ ได้แก่ การกำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามความในมาตรา 16 การกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ตามความในมาตรา 17

8. อำนาจที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคล ได้แก่ อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่ประกาศให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นว่านั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามความในมาตรา 11(1) ทั้งนี้การดำเนินการตามมาตรา 11(1) นั้นต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ร้องขอต่อศาลมีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วัน ณ สถานที่ที่ไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่ประกาศให้ เจ้าพนักงานที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงาน

เจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินตามความในมาตรา 11(2)

## 2.2 กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ปกติ<sup>13</sup>

### 2.2.1 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พุทธศักราช 2495

ในอดีตประเทศไทยได้ประสบกับภัยคุกคามที่กระทบต่อระบอบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยในช่วงเวลาหนึ่ง ภัยคุกคามนั้นได้แก่ ความเชื่อในเรื่องคอมมิวนิสต์ จึงทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาหนึ่งฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาไว้ซึ่งระบอบการปกครองของไทยในขณะนั้นและ แม้ว่าในปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้จะถูกยกเลิกไปเนื่องจากภัยคุกคามต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์หมดไปแล้ว แต่การศึกษากฎหมายฉบับนี้ยังมีความสำคัญ เนื่องจากจะทำให้ทราบถึงโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมาย รวมทั้งวิวัฒนาการทางกฎหมายการรักษาความมั่นคงของประเทศไทย

#### 2.2.1.1 ภารกิจของพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 นั้น ได้ตราขึ้นในช่วงเวลาที่การเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์มีสภาวะการณ์ที่รุนแรง อันส่งผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการเผยแพร่ลัทธิการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์มิให้แพร่หลายเข้ามาในประเทศไทย

---

<sup>13</sup> วิบูลย์ สุนทรพันธ์, “การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงในประเทศไทย : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541) , น.158 - 166.

### 2.2.1.2 ความมีผลและเงื่อนไขการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าให้มีผลบังคับใช้ในวันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป กฎหมายฉบับนี้มีได้เป็นกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์พิเศษเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก พุทธศักราช 2457 และ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 จึงไม่ต้องมีการประกาศเพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้แต่อย่างใด

จากการศึกษาพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ในหัวข้อ 2.2.1.1 และ 2.2.1.2 นี้ทำให้ทราบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวนั้นมีภารกิจ และมีเงื่อนไขการประกาศบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้แล้ว ในลำดับต่อไปจะทำการศึกษาถึงกรอบอำนาจตามกฎหมายและการควบคุมการใช้อำนาจตามกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เพื่อให้ทราบถึงกรอบอำนาจและเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

### 2.2.1.3 อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495

ในหัวข้อนี้ทำการศึกษาอำนาจของเจ้าหน้าที่และการควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495

ก. ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ที่เป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงอยู่ในขณะนั้นและหากพิจารณาถึงสถานการณ์ความรุนแรงของการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ในขณะนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นสถานการณ์ที่มีความรุนแรงเป็นอย่างมาก จึงส่งผลให้สภานิติบัญญัติในขณะนั้นได้บัญญัติกฎหมายโดยให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองโดยมีลักษณะเช่นเดียวกับกฤษฎีกาศึก และพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 ที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งอำนาจตามกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) นายกรัฐมนตรี มีอำนาจดังนี้

(1) เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 22

(2) มีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยความสะดวกป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป ตามมาตรา 16

(3) สั่งการและควบคุมดูแลให้กิจการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ให้ประสานงานกันและเป็นไปด้วยความเรียบร้อยในทุกจังหวัดและทุกภาค ตามมาตรา 16

(4) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดให้ช่วยเหลือปฏิบัติการในอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยความสะดวกป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปได้ ตามมาตรา 16 วรรค 1 ทั้งนี้ อำนาจในข้อนี้จะมอบหมายให้ผู้อำนวยความสะดวกป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค หรือผู้อำนวยความสะดวกป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัดแต่งตั้งแทนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก็ได้ ตามมาตรา 16 วรรค 2

(5) มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ระบุดินแดนต่างประเทศที่ห้ามมิให้ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเข้าไปอาศัยอยู่หรือประกอบกิจการใด ๆ ในดินแดนนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือไม่ เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

(6) ประกาศให้ท้องที่หนึ่งเป็นเขตห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ตามมาตรา 15 ตรี (2)(4) หรือ (6) ซึ่งจะให้มีผลบังคับทั่วราชอาณาจักร

2) ผู้อำนวยความสะดวกป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปมีดังนี้

(1) เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 16ตรี มีอำนาจต่างๆ ได้แก่ อำนาจในฐานะพนักงานสอบสวน อำนาจในการออกหมายเรียก อำนาจในฐานะสอบสวนโดยไม่ต้องออกหมายเรียก อำนาจในการออกหมายจับผู้ต้องหาที่มีได้อยู่ในอำนาจศาล อำนาจในการออกหมายค้น อำนาจในการจับโดยไม่ต้องมีหมายและอำนาจในการตรวจค้นโดยไม่ต้องมีหมาย

(2) ให้ความเห็นชอบในการสั่งการของผู้อำนวยความสะดวกป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค เกี่ยวกับอำนาจตาม มาตรา 15 ตรี (2) (4) หรือ (6)

(3) อำนาจในการประกาศเขตพื้นที่ที่มีการปฏิบัติการในทางปราบปรามให้ประชาชนทราบตามสมควรและเหมาะสมกับสถานการณ์ ตามมาตรา 16ทวิ วรรค 1

(4) มีอำนาจในการสั่งการห้ามบุคคลเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนดเป็นการชั่วคราว

(5) มีอำนาจยึดสิ่งใด ๆ ไว้ชั่วคราว เพื่อนำมาใช้ประโยชน์หรือมิให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติกรในทางการปราบปราม

(6) ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติกรในทางปราบปราม ตามมาตรา 16 ทวิ วรรค 2

3) ผู้อำนวยการป้องกันกรกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค มีอำนาจต่าง ๆ ดังนี้

(1) เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 16 ตริ

(2) สั่งการและควบคุมดูแลการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภายในเขตภาคของตน ตามมาตรา 15 ตริ วรรค 1

(3) มีอำนาจเช่นเดียวกับ ผอ.ปค.จังหวัดตามมาตรา 15 ตามมาตรา 15 ตริ วรรคแรก

(4) มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามมาตรา 15 ของ ผอ.ปค. จังหวัด เท่าที่ไม่ขัดกับกฎกระทรวง รวมทั้งมีอำนาจสั่งการแก้ไขหรือยับยั้งหรือการปฏิบัติหน้าที่ของ ผอ.ปค.จังหวัด ตามมาตรา 15 วรรค 1

(5) มีอำนาจดังต่อไปนี้ภายในภาคของตน ตามมาตรา 15 ตริ วรรค 3

5.1 สั่งให้ตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข เอกสาร หีบห่อ วัตถุ หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ในการติดต่อของบุคคลใด เมื่อมีเหตุผลอันสมควรสงสัยว่าบุคคลนั้นได้คบคิดหรือติดต่อกับบุคคลผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

5.2 สั่งตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทประพันธ์ ตลอดจนสั่งห้ามพิมพ์ จำหน่าย หรือเผยแพร่ซึ่งสิ่งดังกล่าว

5.3 กระทำหรือสั่ง หรือมอบหมายให้นายทหารสัญญาบัตรซึ่งมียศตั้งแต่ ร้อยตรี เรือตรี หรือเรืออากาศตรี ขึ้นไป หรือเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไปหรือพนักงานฝ่ายปกครอง 3 ขึ้นไปเป็นหัวหน้าทำการตรวจค้นตัวบุคคล ยานพาหนะ เคหสถาน สิ่งปลูกสร้างหรือที่ใด ๆ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีผู้กระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ก่อความไม่สงบขึ้น

5.4 สั่งห้ามรับหรือส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ (ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการป้องกันกรกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปก่อน)

5.5 สั่งห้ามใช้ทางสาธารณะหรือการจราจรไม่ว่าจะเป็น ทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ

5.6 สั่งห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสาร อาวุธ อุปกรณ์อาวุธ เคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งมีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์ สัตว์ พืช หรือ ทรัพย์สิน หรือที่อาจนำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการป้องกันกรกระทำ

อันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปก่อน)

(6) เมื่อมีการปฏิบัติการเพื่อปราบปรามในท้องที่ใด ให้มีอำนาจในการประกาศเขตพื้นที่และอำนาจพิเศษอื่น เช่นเดียวกับผู้บัญชาการป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป โดยมีอำนาจต่าง ๆ ได้แก่ อำนาจในการสั่งห้ามบุคคลเข้าไปในบริเวณกำหนดเป็นการชั่วคราว ยึดสิ่งใด ๆ ไว้ชั่วคราวเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ หรือมิให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติในทางการปราบปราม ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการในทางปราบปราม ตามมาตรา 16 ทวิ วรรค 2 อำนาจนี้อาจมอบให้ นายทหาร นายตำรวจ และเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสัญญาบัตรก็ได้

(7) มีอำนาจออกหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ ตามมาตรา 17 วรรค 2

(8) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดมาตรการและดำเนินการควบคุมการครอบครองและหรือการจำหน่ายข้าว อาหาร ยา เครื่องอุปโภคบริโภคอย่างอื่น และสิ่งอื่นใดในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อมิให้สิ่งนั้นเป็นประโยชน์แก่องค์การอันเป็นคอมมิวนิสต์ หรือเพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ตามมาตรา 17 ทวิ

(9) มีอำนาจในการตรวจค้นหรือจับกุม เพื่อหาบุคคลหรือสิ่งของเกี่ยวข้อกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ต้องมีหมายค้นหรือหมายจับ และให้มีอำนาจค้นหรือจับได้ในทุกสถานที่และทุกเวลา ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 20

(10) มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบในกรณีพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนผู้ต้องหาที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้แต่เสนอความเห็นที่ผู้ต้องหานั้นกระทำความผิดดังกล่าวเนื่องจากหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือมีเหตุไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหาคนใด แล้วสั่งการให้ปฏิบัติตามที่มาตรา 17 สัตต กำหนดไว้

4) ผู้บัญชาการป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด มีอำนาจดังนี้

(1) เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 ตริ

(2) อำนาจการป้องกันและปราบปรามการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภายในท้องที่ที่อยู่ในอำนาจของตน

(3) อำนาจตามความในมาตรา 15 ตริ และมาตรา 16 มีดังนี้

3.1 มีอำนาจในการออกหนังสืออนุญาต เพิกถอนหนังสืออนุญาต ในเขตซึ่งนายกรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นเขตห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่

3.2 สั่งให้บุคคลนำอาวุธชนิดใดชนิดหนึ่งหรือทุกชนิดที่กำหนดมามอบไว้เป็นการชั่วคราว

3.3 สั่งห้ามบุคคลนำอาวุธชนิดใดชนิดหนึ่งหรือทุกชนิดตามที่กำหนดออกนอกเคหสถาน

3.4 สั่งห้ามมิให้ชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ห้ามโฆษณาหรือห้ามการแสดงมหรสพ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นการชักชวนหรือยั่วยุให้มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

3.5 สั่งให้เจ้าของหรือผู้จัดการหรือผู้รับผิดชอบในกิจการหรือการจัดการธุรกิจที่กำหนด ซึ่งมีพนักงานหรือลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการหรือธุรกิจ จัดทำและเก็บประวัติและแจ้งการย้ายเข้าออก การเลิกจ้างหรือพฤติกรรมของบุคคลดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ

3.6 เรียกบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาสอบถามในด้านการข่าวและเข้ารับการอบรมได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน 15 วัน

3.7 ประกาศห้ามบุคคลออกนอกเคหสถานในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด

3.8 ให้บุคคลมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(4) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดมาตรการและดำเนินการควบคุมการครอบครองและหรือการจำหน่ายข้าว อาหาร ยา เครื่องอุปโภค อย่างอื่น และสิ่งอื่นใดในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อมิให้สิ่งเหล่านั้นเป็นประโยชน์แก่องค์กรอันเป็นคอมมิวนิสต์หรือเพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ตามมาตรา 17 ทวิ

อำนาจในการตรวจค้นหรือจับกุม เพื่อบุคคลหรือสิ่งของเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ต้องมีหมายค้นหรือหมายจับ และให้มีอำนาจค้นหรือจับได้ในทุกสถานที่และทุกเวลา ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 20

มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบในกรณีพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนผู้ต้องหาที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้แต่เสนอความเห็นที่ผู้ต้องหานั้นกระทำความผิดดังกล่าวเนื่องจากหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือมีเหตุไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหาคนใดแล้วสั่งการให้ปฏิบัติตามที่มาตรา 17 สัตต กำหนดไว้

5) นายทหารสัญญาบัตรหรือข้าราชการสัญญาบัตร มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ผู้รับมอบอำนาจทั่วไปจาก ผอ.ปค.ทั่วไป หรือ ผอ.ปค.ภาค ตามมาตรา 16ทวิ มีอำนาจดังนี้

1.1 สั่งห้ามบุคคลเข้าไปในบริเวณที่กำหนดเป็นการชั่วคราว

1.2 ยึดสิ่งใด ๆ ไว้ชั่วคราว เพื่อนำมาใช้ประโยชน์หรือมิให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติกรในทางปราบปราม

1.3 ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติกรในทางปราบปราม

(2) นายทหารสัญญาบัตร หรือข้าราชการสัญญาบัตร ที่ทางราชการมีคำสั่งให้ปฏิบัติกรปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีอำนาจค้นหรือจับบุคคลนั้นหรือค้นสถานที่ใด เพื่อหาตัวคนหรือสิ่งของอันเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องมีหมายค้นหรือหมายจับ และให้มีอำนาจค้นหรือจับได้ทุกสถานที่และทุกเวลา ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบของอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในว่าด้วยการค้นหรือจับบุคคลผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันกรกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2523

(3) เจ้าพนักงานตำรวจที่มียศตั้งแต่ ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป หรือพนักงานฝ่ายปกครอง 3 ขึ้นไป หรือนายทหารสัญญาบัตรซึ่งมียศตั้งแต่ ร้อยตรี เรือตรี หรือเรืออากาศตรีขึ้นไป ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการที่ดำเนินการควบคุมการครอบครอง และหรือการจำหน่ายข้าว อาหาร ยา เครื่องอุปโภคบริโภคฯ ตามมาตรา 17 ทวิ หรือมาตรา 17 ตริ มีอำนาจตามมาตรา 17 จัตวา ในการสั่งการให้บุคคลมาให้ถ้อยคำและส่งเอกสารต่าง ๆ

(4) สิ่งยึดสิ่งของที่ควบคุมได้ ตามเงื่อนไขและวิธีการตามที่กำหนดในมาตรา 17 เบญจ และมาตรา 17ฉ

ข. การควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันกรกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

ในกฎหมายนี้มิได้มีการบัญญัติในเรื่องเขตอำนาจศาลในการฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีกับฝ่ายปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้สันนิษฐานว่าเนื่องมาจากในขณะนั้นประเทศไทย ยังไม่มีศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดการยกเว้นความรับผิดชอบไว้ในมาตรา 20 ทวิ ดังนี้

“การปฏิบัติกรของพนักงานเจ้าหน้าที่ในทางปราบปรามตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ และเป็นกรกระทำอันจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติ บุคคลใดจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติกรนี้มิได้”

จากการศึกษา พระราชบัญญัติป้องกันกรกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ฯ ในหัวข้อ 2.2.1.3 พบว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงอัน

เนื่องมาจากการรุกรานของลัทธิการปกครองคอมมิวนิสต์เป็นอย่างมากในลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และกฎอัยการศึก รวมทั้งกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เป็นการยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับดังกล่าว อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งอาจสรุปรายละเอียดของบทบัญญัติตามกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. อำนาจที่กระทบต่อกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในเคสด่าน และยานพาหนะ นั้นมีอำนาจในการออกหมายค้นและตรวจค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นของ นายกรัฐมนตรี (ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป) ตามความในมาตรา 15 ตี อำนาจประกาศเขตห้ามอยู่อาศัยของนายกรัฐมนตรี อำนาจตรวจค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นของ ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค และผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด ตามมาตรา 20 อำนาจตรวจค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นของและการสั่งห้ามเข้าไปในบริเวณที่กำหนดเป็นการชั่วคราวของ นายทหารสัญญาบัตร และข้าราชการสัญญาบัตรตามมาตรา 16 ทวิ

2. อำนาจที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในการสื่อสารและรับรู้ข่าวสารของประชาชน ได้แก่ อำนาจสั่งให้ตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข เอกสาร หีบห่อ วัตถุ หรือสิ่งอื่นใด ที่ใช้ในการติดต่อของบุคคลใด สั่งตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทประพันธ์ ตลอดจนสั่งห้ามพิมพ์ จำหน่ายหรือเผยแพร่ สิ่งดังกล่าว และ การสั่งห้ามรับหรือส่งวิทยุ กระจายเสียงหรือวิทยุ โทรทัศน์ ของ ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาคตามมาตรา 15 ตี

อำนาจการห้ามโฆษณา หรือห้ามการแสดงมหรสพ ของ ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัดตามมาตรา 15

3. อำนาจที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ได้แก่ อำนาจของ คณะกรรมการเพื่อกำหนดมาตรการและดำเนินการควบคุมการครอบครอง และหรือ การจำหน่ายข้าว อาหาร ยา เครื่องอุปโภค อย่างอื่น และสิ่งอื่นใดในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของตน ของ ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค และ ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัดตามมาตรา 15

4. อำนาจที่กระทบต่อเสรีภาพในการเดินทาง ได้แก่ อำนาจในการสั่งห้ามใช้ทางสาธารณะหรือการจราจรทางบก ทางน้ำ หรือ ทางอากาศ ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาคตามมาตรา 15 ตี และ การห้ามบุคคลออกนอกเคสด่านในระหว่างเวลาที่กำหนดของ ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัดตามมาตรา 15

5. อำนาจที่กระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุม ได้แก่ อำนาจสั่งห้ามบุคคลเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนดเป็นการชั่วคราว ของผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป อำนาจสั่งห้ามใช้ทางสาธารณะหรือการจราจรทั้ง ทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ ของผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค (ม.15 ตริ) การสั่งห้ามการชุมนุมหรือมั่วสุมและการสั่งห้ามบุคคลออกนอกเคหสถานในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดของ ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัดตามมาตรา 15

6. อำนาจที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน ได้แก่ อำนาจยึดสิ่งใด ๆ ไว้ชั่วคราวของผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป อำนาจสั่งให้ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติในทางปราบปราม อำนาจในการยึดทรัพย์สินของ ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค และอำนาจทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพสถานที่ตามความจำเป็นและการสั่งยึดสิ่งของที่ควบคุม ของนายทหารสัญญาบัตรและข้าราชการสัญญาบัตร

7. การจำกัดสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย ได้แก่ การห้ามมิให้เรียกร้องค่าเสียหายจากการปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับนี้ (ม.20 ทวิ)

8. อำนาจที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคล ได้แก่ อำนาจจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับของ ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป (ม.15 ตริ) ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ภาค (ม.20) ผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จังหวัด (ม.20) และนายทหารสัญญาบัตรหรือข้าราชการสัญญาบัตร (ม.16 ทวิ)

## 2.2.2 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551

ในอดีตประเทศไทยมีภัยคุกคามที่สำคัญประการหนึ่งคือ ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งในเวลาต่อมาได้หมดความสำคัญลงไป จึงส่งผลให้รัฐสภาตรากฎหมายยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามปัญหาความมั่นคงของประเทศก็ยังคงอยู่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงทำให้ รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เสนอให้ตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้รักษาความมั่นคงในสถานการณ์ที่มีความรุนแรงที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 หรือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

### 2.2.2.1 องค์การรักษาการตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551 นั้นกำหนดให้จัดตั้ง กอ.รมน. ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งส่งผลให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานระดับกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีหน้าที่ในการรักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้ทราบบทบาทและหน้าที่ของ กอ.รมน. มากขึ้น จึงขอล่าวถึงประวัติความเป็นมาของ กอ.รมน.<sup>14</sup> ดังนี้

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน หรือ กอ.รมน. (Internal Security Operations Command) ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พุทธศักราช 2508 ในชื่อ กองอำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ป.ค.) มีภารกิจในการต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ โดย กอ.รมน. ในขณะนั้นเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานกลางเพื่อต่อต้านภัยคุกคาม ที่มุ่งทำลายผลประโยชน์ และความมั่นคงของชาติ โดยมี นายกรัฐมนตรี หรือ รอง นายกรัฐมนตรี เป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในโดยตำแหน่ง

ต่อมาในปี พ.ศ.2525 ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ลดน้อยลง ประกอบกับในสมัยรัฐบาล นาย ชวน หลีกภัย มีการปรับปรุงโครงสร้าง จึงทำให้บทบาทของ กอ.รมน. เปลี่ยนไปรับผิดชอบในภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การจัดระเบียบและเสริมความมั่นคงชายแดน การพัฒนาความมั่นคงเฉพาะพื้นที่ การแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยและผู้หลบหนีเข้าเมือง การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี (หน่วยสันตินิมิต) การปฏิบัติงานด้านการข่าว และการปฏิบัติภารกิจจิตวิทยา (ปจว.) และเมื่อพ.ศ.2544 รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ปรับลดบทบาทของ กอ.รมน.ลง โดยเฉพาะด้านการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพิ่มบทบาทด้านการประสานงาน

จากการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของ กอ.รมน. ทำให้พบว่า กอ.รมน. นั้นเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี ที่เป็นหน่วยงานระดับกระทรวงหนึ่งในระบบบริหารราชการของประเทศไทย และเมื่อพิจารณาจากสถานะขององค์กรที่ กอ.รมน. สังกัดอยู่นั้น ทำให้พบว่า กอ.รมน. เป็นหน่วยงานระดับกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกล่าวได้ว่า กอ.รมน. มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหน่วยงานหนึ่งและเมื่อ กอ.รมน. ดำเนินการอย่างใด ๆ ตามที่ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ในลักษณะของ

<sup>14</sup> สืบค้นจาก <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/%E2%80%B8%81%E0%B8TAD.%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%99.%E2%80%9D>

การใช้อำนาจฝ่ายเดียวและมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือด้วยยอมเป็นการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้จะมีสถานะเป็น คำสั่งทางปกครอง คำสั่งทั่วไปทางปกครอง หรือ กฎ จะต้องพิจารณาในเนื้อหาของการกระทำนั้นเป็นกรณี ๆ ไป สำหรับในลำดับต่อไปจะทำการศึกษาถึง เหตุผล และภารกิจของ กฎหมายที่จัดตั้ง กอ.รมน. และให้อำนาจในการปฏิบัติภารกิจการรักษาความมั่นคงแก่ กอ.รมน. ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ในลำดับต่อไป

### 2.2.2.2 เหตุผลและภารกิจของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551

หัวข้อนี้จะทำการศึกษาเหตุผลการตรากฎหมายการรักษาความมั่นคงฉบับนี้รวมถึงภารกิจของกฎหมายดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. เหตุผลของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

“เนื่องจากปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นเป็นผลมาจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลาย ผลกระทบของปัญหามีความรุนแรง รวดเร็ว และสามารถขยายตัวอันส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง รวมทั้งมีความสลับซับซ้อน จนเป็นปัญหาต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดน จนถึงเกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ กับก่อกบฏอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องมีเครื่องมือสำหรับรองรับปัญหาเหล่านี้ ตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่สถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ”<sup>15</sup> คณะรัฐมนตรีจึงเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อให้ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ในราชอาณาจักร

เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแล้วทำให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายดังกล่าวว่า กฎหมายฉบับนี้มีภารกิจในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในยามปกติ กล่าวคือ กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือแก่ฝ่ายบริหารในการรักษาความมั่นคงหรือแก้ไขปัญหาความมั่นคงของประเทศตั้งแต่ขณะที่

<sup>15</sup> กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551, (กรุงเทพมหานคร:สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551) , น. ก.(1)

สถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงได้เกิดขึ้นแต่ยังมีได้มีการพัฒนาของสถานการณ์จนถึงระดับที่ต้องประกาศบังคับใช้กฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกฎอัยการศึก ซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยว่าการรักษาความมั่นคงในยามปกติตามเหตุผลในการตรากฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ขึ้นมาบังคับใช้นั้นต้องมีระดับความรุนแรงเท่าใดจึงจะมีความเหมาะสมต่อการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงดังกล่าว

ข. ภารกิจของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 นั้นพบว่ากฎหมายฉบับนี้มี ภารกิจในการแก้ไขสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งตั้งแต่ในขณะสถานการณ์นั้นมีความรุนแรงไม่ถึงระดับที่ต้องใช้อำนาจตาม พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 หรือพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 ทั้งนี้กฎหมายได้ให้อำนาจพิเศษบางประการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และ กฎอัยการศึก เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตามกฎหมายในการแก้ปัญหาความมั่นคงตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้

### 2.2.2.3 ความมีผลของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551

“ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในระดับที่ไม่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และ เหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นเป็นเวลานาน รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของหลายกระทรวง คณะรัฐมนตรี จะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหา หรือบรรเทาสถานการณ์ ดังกล่าวด้วยการประกาศให้ทราบถึงพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด”<sup>16</sup>

จากถ้อยคำในบทบัญญัติดังกล่าวทำให้พบว่า คณะรัฐมนตรี อาจมีมติให้บังคับใช้กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้เมื่อเห็นว่า ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและมีความจำเป็นต้องบังคับใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 แต่อย่างไรก็ตามเงื่อนไขที่ คณะรัฐมนตรี อาจมี

<sup>16</sup> เฟิงอ้วง, มาตรา 15, น.7.

มติให้ประกาศใช้กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นมีลักษณะที่ขาดความชัดเจน กล่าวคือ ถ้อยคำ “เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในยามปกติ” นั้น เป็นเงื่อนไขแห่งการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายความมั่นคงที่มีช่วงความยาวของสถานการณ์ที่ คณะรัฐมนตรีอาจประกาศบังคับใช้กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้ตั้งแต่เหตุการณ์ ที่มีความรุนแรงไม่มากนักที่อาจนำกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ตามปกติมาใช้ในการแก้ปัญหาได้ จนถึงสถานการณ์ที่มีระดับความรุนแรงใกล้เคียงกับสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ยังไม่ถึงระดับสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งยังคงไม่มีความจำเป็นต้องนำกฎหมายพิเศษฉบับอื่นอันได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ กฎอัยการศึก มาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความมั่นคงดังกล่าว ดังนั้น การบัญญัติเงื่อนไขในการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไว้อย่างขาดความชัดเจนตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น อาจส่งผลให้ รัฐบาล นำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับในลักษณะที่บิดเบือนจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมาย

#### 2.2.2.4 อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาบทบัญญัติตามกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่มอบอำนาจให้แก่ กอ.รมน. ว่าประกอบไปด้วยอำนาจในลักษณะใดบ้างเพื่อนำไปทำการศึกษาในลำดับต่อไปว่าอำนาจตามกฎหมายที่ กอ.รมน. ได้รับมอบตามกฎหมายฉบับนี้ในภารกิจแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในสถานการณ์ปกติ นั้น มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

ก. อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551

1) กอ.รมน.เมื่อได้รับมอบหมายตามมาตรา 15 แล้วจะส่งผลให้ กอ.รมน.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>17</sup>

(1) ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขสถานการณ์หรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 15

(2) จัดทำแผนการดำเนินการตาม (1) เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อความเห็นชอบ

(3) กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้

<sup>17</sup> เเพ็งอ้ง, มาตรา 16, น.8.

ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนตาม (2)

(4) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมาว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนดฯ

2) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้อำนวยการการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนาจการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะก็ได้<sup>18</sup>

3) อำนาจในการดำเนินการเพื่อเป็นการป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา 15 โดยให้ผู้บัญชาการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้<sup>19</sup>

3.1 ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด

3.2 ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น

3.3 ห้ามออกนอกเคสสถานในเวลาที่กำหนด

3.4 ห้ามนำอาวุธออกนอกเคสสถาน

3.5 ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

3.6 ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

ข้อกำหนดตามวรรค 1 อาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจที่ กอ.รมน. ได้รับภายหลังการประกาศบังคับใช้กฎหมายการรักษาความมั่นคงแล้วพบว่า อำนาจตามความในมาตรา 16 อนุมาตรา 3 ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจในการกำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องนั้นอาจส่งผลให้ ฝ่ายรัฐบาลและทหาร อาจนำอำนาจตามมาตราดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินของ

<sup>18</sup> เฟิงอ้วง, มาตรา 17, น.8.

<sup>19</sup> เฟิงอ้วง, มาตรา 18, น.9.

หน่วยงานฝ่ายพลเรือนได้ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากอำนาจตามความในมาตรา 18 อนุมาตรา 2 ถึง อนุมาตรา 6 แล้วพบว่าอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจพิเศษ ที่ไม่มีปรากฏในกฎหมายที่มีความมุ่งหมายบังคับใช้ในสถานการณ์ปกติฉบับอื่น รวมทั้งอำนาจตามความในมาตรา 18 อนุมาตรา 2 ถึง อนุมาตรา 6 นั้นจะพบได้แต่ในกฎหมายที่มีความมุ่งหมายบังคับใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติอันได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และ กฎอัยการศึก พ.ศ.2457 เท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 16 (3) และ มาตรา 18 (2) ถึง (6) นั้นเป็นบทบัญญัติที่เกินกว่าความจำเป็นสำหรับกฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่อบังคับใช้ในยามปกติ รวมทั้งเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ อีกประการหนึ่ง

ข. การควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551

1) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรกำหนดให้ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวด 2 เรื่องภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง<sup>20</sup> กล่าวคือ การกำหนดให้ บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจต้องเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐนั้น จะต้องมิขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ตามเงื่อนไขที่กำหนดอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งจะทำให้มีความรอบคอบในระดับหนึ่ง เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องมิรูปแบบตามความในมาตรา 37 นอกจากนี้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการออกกฎ หรือ คำสั่งทางปกครองจากหน่วยงานของรัฐ อาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ตนไม่เห็นด้วย ต่อหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครอง และหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองอาจทบทวนคำสั่งทางปกครองหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ตนออกไปตามความในมาตรา 49 ได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการออกกฎ หรือ คำสั่งทางปกครอง ได้รับการเยียวยาได้รวดเร็วกว่าการใช้สิทธิทางศาล

<sup>20</sup> เฝิงอ้วง, มาตรา 23 วรรค 1, น.10.

2) การกำหนดให้การควบคุมการกระทำตาม หมวด 2 เรื่องภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัตินี้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม<sup>21</sup> นั้นย่อมจะก่อให้เกิดข้อสงสัยในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจต้องเดือดร้อนเสียหายของประชาชน จากการใช้อำนาจตามกฎหมายของ กอ.รมน. กล่าวคือ การกระทำตามกฎหมายในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งการควบคุมการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ในอำนาจศาลปกครอง จึงเห็นได้ว่าศาลปกครองนั้นน่าจะเป็นองค์กรศาลที่มีความเหมาะสมในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือ กอ.รมน. ดังนั้นการกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาควบคุมการกระทำที่มีลักษณะอันเป็นการกระทำทางปกครองตามหมวด 2 ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้น อาจก่อให้เกิดข้อสงสัยว่า ศาลยุติธรรมจะสามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้เพียงพอหรือไม่ เนื่องจาก ศาลยุติธรรมนั้นมีได้มีอำนาจเช่นเดียวกับ ศาลปกครอง

จากการศึกษา พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 นั้นพบว่ากฎหมายฉบับนี้มีอำนาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในยามปกติอยู่หลายประการ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

1. อำนาจที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในการสื่อสารและรับรู้ข่าวสารของประชาชน ได้แก่ อำนาจของ กอ.รมน. ที่สามารถสั่งให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด อันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

2. อำนาจที่กระทบต่อสถานะของข้าราชการ ได้แก่ อำนาจของ กอ.รมน. ในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมาว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนดตามมาตรา 16 (4)

3. อำนาจที่กระทบต่อเสรีภาพในการเดินทาง ได้แก่ อำนาจในการห้ามเข้าหรือออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือ สถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการตามมาตรา 18 (1) การ

<sup>21</sup> เฟิงอ้วง, มาตรา 23 วรรค 2, น.10.

ห้ามออกนอกเคสสถานในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 18 (3) การห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือการ  
ใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นยานพาหนะ ตามมาตรา 18 (5)

4. อำนาจที่กระทบต่อเสรีภาพในการชุมนุม ได้แก่ อำนาจในการห้ามเข้าหรือออกจาก  
บริเวณพื้นที่ อาคาร หรือ สถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการตามมาตรา 18 (1) การห้าม  
ออกนอกเคสสถานในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 18 (3) การห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้น  
ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นยานพาหนะตามมาตรา 18 (5)

5. การจำกัดสิทธิทางศาล ได้แก่ การกำหนดให้ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการ  
กระทำตามหมวด 2 ของพระราชบัญญัตินี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ  
ทางปกครอง รวมทั้ง การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือ การ  
กระทำตามหมวดนี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามมาตรา 23

จากการศึกษากฎหมายความมั่นคงของประเทศไทยทั้งที่บังคับใช้และยกเลิกการ  
บังคับใช้ไปแล้วพบว่า นับแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมาประเทศ  
ไทย มีกฎหมายที่มีภารกิจในการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างแท้จริงอยู่จำนวน 4  
ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการใน  
สถานการณ์ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2548 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร  
พุทธศักราช 2551 และ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พุทธศักราช 2495 ที่  
ถูกยกเลิกไปแล้ว กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มีวัตถุประสงค์หรือภารกิจที่แตกต่างกันกล่าวคือ  
พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน นั้นมี  
ภารกิจในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายที่ให้  
อำนาจต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 จึงต้องมีมาตรการพิเศษต่าง ๆ ที่  
มีความสอดคล้องต่อสถานการณ์ที่ไม่ปกตินั้น เช่น อำนาจในการตรวจค้น โดยไม่ต้องมีหมายค้น  
อำนาจในการเกณฑ์ อำนาจในการห้ามต่างๆ อันได้แก่ การห้ามออกนอกเคสสถานในเวลา  
ที่กำหนด การห้ามใช้เส้นทางคมนาคม การห้ามอยู่ในพื้นที่ๆ เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจกำหนด เป็น  
ต้น รวมทั้งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ได้บัญญัติข้อยกเว้นความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากความเสียหายที่  
เกิดจากการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนนี้เห็นว่า การบัญญัติในเรื่องดังกล่าว  
ไว้ในกฎหมายที่มีความมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกตินั้น มี  
วัตถุประสงค์เพื่อให้ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการปฏิบัติภารกิจของผู้ปฏิบัติงานในสถานการณ์  
ฉุกเฉินมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ขณะนั้น นั้น กล่าวคือ การให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ใน  
สถานการณ์ไม่ปกติแต่กำหนดให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่ตนกระทำละเมิด

ระหว่างการปฏิบัติภารกิจในสถานการณ์ไม่ปกติ ในลักษณะเช่นเดียวกับการปฏิบัติภารกิจในสถานการณ์ปกติแล้ว ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ปฏิบัติภารกิจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการปฏิบัติภารกิจในสถานการณ์ไม่ปกตินั้น เป็นการปฏิบัติงานที่อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในสถานการณ์ที่มีความซับซ้อน มีเวลาจำกัดในการตัดสินใจในการปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดได้ง่ายกว่าการปฏิบัติงานในสภาวะการณ์ปกติ หรือในบางโอกาสผู้ปฏิบัติภารกิจมีความจำเป็นต้องกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหรือการรักษาความมั่นคงของประเทศในสถานการณ์ไม่ปกติเหล่านั้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการบัญญัติข้อยกเว้นความรับผิดต่าง ๆ เหล่านี้จึงมีความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อผู้ปฏิบัติงานในสถานการณ์ไม่ปกติเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่าจะทำให้ประชาชนมิได้รับการเยียวยาในความเสียหายจากรัฐในบางประการก็ตาม

ส่วนในกรณีของ พระราชบัญญัติการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ นั้นได้บัญญัติอำนาจต่าง ๆ รวมทั้ง การยกเว้นความรับผิดไว้ในลักษณะเช่นเดียวกับกฎอัยการศึก ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนนั้นมีความเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นการตรากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในขณะนั้น แต่อย่างไรก็ตาม การตราพระราชบัญญัติการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองและฝ่ายทหารที่เป็นอย่างมากนั้น อาจถูกนำไปใช้ในลักษณะที่บิดเบือน เช่น อาจใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการขจัดคู่แข่งทางการเมือง เป็นต้น

สำหรับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้น เป็นกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในสภาวะการณ์ปกติโดยมีบทบัญญัติให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติการเพื่อ ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ โดยมีอำนาจพิเศษต่าง ๆ ตามที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ในมาตรา 18 ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก และ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า บทบัญญัติเหล่านี้มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความจำเป็นต่อการรักษาความมั่นคงของประเทศในสถานการณ์ปกติ จึงส่งผลให้อำนาจต่าง ๆ ที่มอบให้แก่ กอ.รมน. ตามกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร<sup>22</sup> นั้น เป็นอำนาจที่เกินจำเป็นและมีความซ้ำซ้อนกับ กฎอัยการศึก และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การแก้ไขปัญห

<sup>22</sup> ดูรายละเอียดตามผนวก ข

สถานการณ์ปกตินั้นควรเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปกติและไม่จำเป็นต้องมอบอำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในลักษณะเช่นเดียวกับกฎอัยการศึก และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่อย่างใด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นจาก ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวด 2 นี้ อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งจากการพิจารณาจากร่างกฎหมายพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรพบว่า ผู้เสนอร่างกฎหมายมีความมุ่งหมายมิให้ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวด ถูกขัดขวางจากการใช้อำนาจตุลาการของศาลปกครองในการยกเลิก หรือ เพิกถอนคำสั่งตามกฎหมายดังกล่าวอันจะทำให้ การปฏิบัติภารกิจของ กอ.รมน. เพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงในยามปกติที่กฎหมายนี้มีภารกิจอยู่นั้นสะดุดหยุดลง หรือไม่ปฏิบัติตามความมุ่งหมายของการออก ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายของ กอ.รมน. ซึ่งการจำกัดอำนาจศาลปกครองนั้นจะมีความจำเป็นก็ต่อเมื่อสถานการณ์ดังกล่าวนั้นเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่หากเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับใช้ในช่วงเวลาปกติแล้ว บทบัญญัติเหล่านี้ย่อมเป็นบทบัญญัติที่เกินกว่าความจำเป็นต่อกฎหมายที่ใช้แก้ไขปัญหาความมั่นคงในยามปกติ รวมทั้งบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อการใช้สิทธิทางศาลของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายฉบับนี้ ดังจะศึกษาในรายละเอียดต่อไป

ในประเด็นสุดท้ายที่เป็นปัญหาคือการกระทำตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร นั้นเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารทั้งสิ้นแต่มีปัญหาคือต้องพิจารณาในลำดับต่อไปว่าการกระทำเหล่านั้นจะมีลักษณะเป็นการกระทำทางการกระทำทางปกครองหรือไม่อย่างไรต้องพิจารณาในเนื้อหาของการกระทำดังกล่าวเป็นกรณีไป และเมื่อพิจารณาในเนื้อหาของ การกระทำตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ที่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้อำนาจอยู่ 2 ลักษณะคือการกระทำเกี่ยวกับการทำสงคราม กับ การใช้อำนาจเพื่อแก้ไขเหตุการณ์ฉุกเฉิน ซึ่ง การใช้กำลังเข้าทำสงครามนั้นมีลักษณะเป็นการกระทำของรัฐบาล แต่การใช้อำนาจในการแก้ไขเหตุการณ์ตามกฎอัยการศึกนั้น เป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง สำหรับการกระทำในกฎหมายอีก 2 ฉบับที่เหลือนอกจากการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในกรณีเกิดสงครามนั้น มีลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกระทำใด ๆ ที่มีเนื้อหาเป็นการกระทำทาง

ปกครองโดยแท้ ควรได้รับการควบคุมโดยองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้เกิดข้อกังวลในเรื่องกระบวนการพิจารณาที่ไม่อาจสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้เดือดร้อนเสียหายได้ ดังนั้นการตรากฎหมายโดยบัญญัติข้อยกเว้น การควบคุม ตรวจสอบ โดยองค์กรศาลที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญและมีกระบวนการพิจารณาที่สอดคล้องกับลักษณะคดีที่จะทำให้แก่ผู้เดือดร้อนเสียหาย ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการพิจารณาดังกล่าวอย่างแท้จริงแล้ว ย่อมเป็นการตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่า การกระทำทางปกครองใด ๆ ที่มีลักษณะของการกระทำทางปกครองโดยแท้แล้ว ควรได้รับการควบคุมโดยองค์กรศาลที่มีอำนาจอย่างแท้จริงตามรัฐธรรมนูญ โดยสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ