ทุกวันนี้ศึกไกลยังไม่ห่วง
แต่หวั่นทรวงศึกใกล้ไล่ข่มเหง
ถ้าคนไทยหันมาฆ่ากันเอง
จะร้องเพลงชาติไทยให้ใครฟัง...

นภาลัย (ฤกษ์ชนะ) สุวรรณธาดา, 2510

# กฎหมายความมั่นคง

## ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ

## SECURITY LAW : A COMPARATIVE STUDY OF ENFORCEMENT BETWEEN THAILAND AND FOREIGN COUNTRIES

กฎหมายความมั่นคง ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ
SECURITY LAW : A COMPARATIVE STUDY OF ENFORCEMENTBETWEEN THAILAND AND FOREIGN COUNTRIES

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

# กฎหมายความมั่นคง

## ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ

## SECURITY LAW : A COMPARATIVE STUDY OF ENFORCEMENT BETWEEN THAILAND AND FOREIGN COUNTRIES

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

AW □□□□□□□□□□□□□□□□Contents-.indd 1 3/13/55 BE 4:07 PM

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
National Library of Thailand Cataloging in Publication Data
กฎหมายความมั่นคง : ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ
Security Law : A Comparative Study of Enforcement Between Thailand and Foreign Countries.
พิมพ์ครั้งที่ 1 – กรุงเทพฯ จำนวน 200 เล่ม
ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2554
119 หน้า

สงวนลิขสิทธิ์ตาม พ.ร.บ. การพิมพ์ พ.ศ. 2537
© ลิขสิทธิ์ภาษาไทยเป็นของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้อำนวยการ : พลตรี สุรสิทธิ์ ถนัดทาง
บรรณาธิการเล่ม : พันเอก ดร.อรรคเดช ประทีปอุษานนท์
ที่ปรึกษา : พันเอก ดร.ไชยอนันต์ จันทคณานุรักษ์
พันเอก กิตติเทพ เจียรสุมัย
พันเอก ดร.นเรศน์ วงศ์สุวรรณ
พันเอกหญิง เจษฎา มีบุญลือ
พันเอกหญิง อารยา จุลานนท์
ผู้เขียน : นางสาวจิตราภรณ์ จิตรธร
ประจำกองบรรณาธิการ : นางสาวนันทิยา ทองคณารักษ์
นางสาวมนวดี ถกลธวัช
นางสาวหัสยา ไทยานนท์
นางสาวปนินาท ธวัชโชคทวี
นางสาวสุนทราภรณ์ มะโน
นางสาวชุตินธร พรวุฒิกูล

จัดพิมพ์โดย
ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
62 ถนนวิภาวดี แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ 10400
โทร. 0 2275 5715 เว็บไซต์ www.sscthailand.org

# กล่าวนำ

จากสถานการณ์ความรุนแรงทางการเมืองที่นำไปสู่การชุมนุมประท้วงและจลาจลในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ผนวกกับปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี 2547 ทำให้ประเด็นความมั่นคงเป็นเรื่องที่รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากความรุนแรงของวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นกำลังแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว อันจะส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

ด้วยปรากฏการณ์ดังกล่าว รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงหลายฉบับ เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมสถานการณ์ที่มีความรุนแรงมากกว่าปกติ มาตรการที่บังคับใช้ของกฎหมายแต่ละฉบับอาจควบคุมสถานการณ์ต่างๆ ให้สงบลงได้ แต่ก็อาจกำลังเป็นภัยคุกคามสำหรับสังคมไทย เพราะมาตรการเหล่านั้นได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในมิติต่างๆ อาทิ มิติทางการเมือง มิติทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญที่สุด คือ มิติทางสังคมในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน เมื่อประชาชนเป็นผู้ที่ได้รับผลจากมาตรการที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาจเป็นวิธีการที่รุนแรงเกินกว่าจะยอมรับได้ในสังคมระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นในปีงบประมาณ 2554 นี้ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในด้านการศึกษาและวิจัยทางความมั่นคงของชาติ จึงได้จัดทำ “กฎหมายความมั่นคง : ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ” โดยให้ความสำคัญกับ “พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551” เป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ถูกนำมาบังคับใช้ควบคู่กับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย

การจะบังคับใช้จึงต้องมีความเป็นธรรมกับทุกชนชั้นในสังคม ไม่เป็นการทำลายภาพลักษณ์และเกียรติภูมิของประเทศในสายตานานาอารยประเทศ ผลจากการศึกษานี้จึงเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและการรักษาความสงบภายในประเทศ การใช้อำนาจภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งสิทธิมนุษยชนและความยุติธรรมเพื่อป้องกันมิให้เกิดความโกลาหลวุ่นวายต่อสังคมในกรณีที่มีเหตุการณ์อันสุ่มเสี่ยงต่อการเกิดความรุนแรง

"กฎหมายความมั่นคง : ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ" จึงเป็นการค้นคว้าและกลั่นกรองแนวทางแก้ปัญหาบนพื้นฐานบริบทของประเทศไทยและหลักมนุษยชนสากล คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารทางวิชาการชิ้นนี้อาจเป็นส่วนหนึ่งของการมองปัญหาและค้นหาแนวทางแก้ไขร่วมกันเพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงและภาพลักษณ์ของประเทศไทยสืบไป...

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

# สารบัญ
# Contents


กล่าวนำ 3

Chapter 1 : บทนำ 9

Chapter 2 : กฎหมายความมั่นคง 13

Part 1 : กฎหมายความมั่นคงในต่างประเทศ 13

สหรัฐอเมริกา (The United States of America) 15

- USA Patriot Act 2001 16
- กฎอัยการศึก (Martial Law) 18
- The National Emergencies Act (1976) 18

สหราชอาณาจักร (The United Kingdom : U.K.) 21

- กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย 21
  - Terrorism Act 2000 23
  - Anti Terrorism and Crime and Security Act 2001 25
  - The Prevention of Terrorism Act 2005 26
- กฎอัยการศึก (Martial Law) 29
- พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004) 30

มาเลเซีย (Malaysia) 35

- Internal Security Act of Malaysia 1960 36

**ราชอาณาจักรสิงคโปร์ (Singapore)** 39
❦ Internal Security Act of Singapore 40
**สาธารณรัฐฝรั่งเศส (France)** 43
❦ กฎอัยการศึก 43
❦ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 16: อำนาจเบ็ดเสร็จของประธานาธิบดีในสถานการณ์วิกฤติ 44
❦ รัฐบัญญัติ/พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน 45
**ราชอาณาจักรสเปน (The Kingdom of Spain)** 48
❦ Provision Common to the Three States 48
♣ State of Alarm, State of Emergency, State of Siege 50,51, 53

**สรุปตารางเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงต่างประเทศ** 54

**Part 2 : กฎหมายความมั่นคงในประเทศไทย** 65

**ประเทศไทย (Kingdom of Thailand)**
❦ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 66
❦ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 71
❦ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 75

**สรุปตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกฎหมายความมั่นคงในประเทศไทย** 83

**Chapter 3 : การเปรียบเทียบลักษณะเฉพาะของกฎหมายของไทยกับต่างประเทศ** 87

❦ ประเด็นเปรียบเทียบ

♣ ที่มาและความจำเป็นของการบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย 88

♣ ผู้มีอำนาจในการประกาศ ผู้ใช้อำนาจ ระยะเวลา และการตรวจสอบ 90

♣ อำนาจจากการประกาศฯ 95

**สรุปตารางเปรียบเทียบเนื้อหากฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศกับประเทศไทย** 102

❦ ประเด็นปัญหาจาก พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 105

**Chapter 4 : บทสรุป และข้อเสนอแนะเพื่อสังคมไทยสงบสุข** 111

**Reference** 116

# Chapter : 1
# บทนำ

เหตุการณ์ความแตกแยกทางความคิดของคนในชาติที่นำมาสู่การรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องในสิ่งที่ต่างก็คิดว่าถูกต้อง เป็นธรรม และอยู่ในวิถีประชาธิปไตยที่สุดนั้นกำลังก่อให้เกิดผลเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างร้ายแรงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอ และขาดเสถียรภาพในการบริหารจัดการตามระบอบกลไกของรัฐ โดยเฉพาะในส่วนของการควบคุมสถานการณ์ และการบังคับใช้กฎหมาย จนเป็นที่มาของกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการต่างชาติเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศไทยว่า

*“ความขัดแย้งทางความคิดของคนไทยเปรียบเสมือนกองเพลิงที่ได้เผาผลาญสังคมไทย บั่นทอนทำลายความมั่นคงและความเข้มแข็งของกลไกรัฐอย่างลึกซึ้งจนขาดความสามารถในการรักษาความสงบเรียบร้อยไปแล้วอย่างสิ้นเชิง”*

ในปี พ.ศ.2553 การชุมนุมเรียกร้องที่ยืดเยื้อของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ด้วยการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี และรูปแบบที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้สังคมเกิดความแตกแยกกันมากขึ้น เพราะแม้ว่าผู้ชุมนุมจะมีจุดประสงค์หลักในการมารวมตัวเหมือนกัน แต่ด้วยความเป็นปัจเจกชนที่มีความคิดและการแสดงออกแตกต่างกัน จึงเป็นการยากแก่การควบคุมและคาดหวังให้ผลลัพธ์ของการชุมนุมจบลงอย่างสงบ จนในที่สุดเหตุการณ์ก็ลุกลามกลายเป็นเหตุจลาจลรุนแรงเมื่อมีการสลายการชุมนุมบริเวณสี่แยกคอกวัวในเดือนเมษายน พ.ศ. 2553 และอีก 1 เดือนต่อมาบริเวณแยกราชประสงค์ แต่ประสบความล้มเหลวพร้อมทั้งเปลี่ยนภาพลักษณ์ของประเทศไทยให้กลายเป็น **“ดินแดนมิคสัญญี”** ในสายตาของต่างชาติ เนื่องจาก



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 9 3/13/55 BE 4:03 PM

เหตุการณ์ดังกล่าวถูกถ่ายทอดสู่สายตาของสาธารณชนเป็นวงกว้าง ความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดไม่ว่าจะมาจากความผิดพลาดทางการบริหารจัดการบังคับใช้กฎหมาย หรือการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ล้วนแต่สร้างข้อกังขาให้กับองค์กรสิทธิมนุษยชน และนักประชาธิปไตยทั่วโลกถึงโครงสร้างอำนาจอธิปไตยในการปกครองของไทย และการลิดรอนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชน

จากภาวะสูญญากาศทางการเมืองและสังคมที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย หากมีการจัดลำดับสาเหตุของความวุ่นวายต่างๆ **"ความบิดเบี้ยวของโครงสร้างกฎหมาย"** ก็จะถูกจัดไว้ในลำดับต้นๆ โดยเฉพาะ **"กฎหมายความมั่นคง"** ที่ใช้ในขณะนั้นไม่สามารถนำมาตีความพฤติการณ์และบังคับใช้ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้

สาเหตุต่อมา คือ การก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการถ่ายเทข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและทันสมัย จนบางครั้งผู้บริโภคมิได้พิจารณาความน่าเชื่อถือของข้อมูลเหล่านั้นๆ อย่างรอบคอบ ก็นำความเข้าใจที่ **"แตกต่าง"** กันมาโต้เถียงจนกลายเป็น **"ความขัดแย้ง"** และนำไปสู่ **"ความแตกแยก"** แบ่งพรรคแบ่งพวก กรณีศึกษาที่ชัดเจนที่สุด คือ สถานการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549 เมื่อกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ต่างใช้การดึงมวลชนด้วยการเผยแพร่ข้อมูลผ่านระบบสังคมออนไลน์ ทำให้มีมวลชนเข้าร่วมเป็นจำนวนมากและกระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ

***"อุดมการณ์ของคนชาติเดียวกันที่แตกเป็น 2 ขั้ว"*** กำลังสั่นคลอนความมั่นคงของประเทศในทุกมิติ จึงนำมาซึ่งการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงควบคุมสถานการณ์ของบ้านเมืองเพื่อมิให้เกิดความวุ่นวายมากขึ้นและให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้ใกล้เคียงภาวะปกติมากที่สุด

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลในขณะนั้นจึงเห็นควรให้มีการร่างกฎหมายความมั่นคงฉบับใหม่ขึ้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและบังคับใช้อย่างเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยยิ่งขึ้น แต่การสร้างความชอบธรรมให้กับกฎหมายความมั่นคง โดยเฉพาะ **"พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551"** โดยการมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน) เป็นหน่วยบัญชาการและปฏิบัติการแบบเบ็ดเสร็จ กลับเป็นประเด็นสำคัญให้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากแวดวงนักวิชาการ นักกฎหมาย และนักการเมืองอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับมาตรการที่ใช้ควบคุมฝูงชน การจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการ ความชัดเจนในขอบเขตการใช้อำนาจของหน่วยงาน คณะบุคคล และเจ้าหน้าที่ ตลอดจนกระบวนการตรวจสอบโดยประชาชนที่อาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 10 3/13/55 BE 4:03 PM

อนึ่ง แม้ว่าประเทศไทยจะไม่เคยเผชิญกับการก่อวินาศกรรมที่ร้ายแรงเหมือนเมื่อครั้ง **"เหตุการณ์ 911"** ในมหานครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) เป็นเหตุให้มีผู้บริสุทธิ์เสียชีวิตนับพันราย และระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเสียหายกว่า 4 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ **"เหตุระเบิดรถไฟใต้ดิน"** (London bombings) กลางกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) ที่ทำให้มีผู้เสียชีวิต 56 ราย และได้รับบาดเจ็บกว่า 700 ราย แต่การชุมนุมประท้วงที่บานปลายกลายเป็นจลาจลกลางเมืองอย่างกรุงเทพฯ และความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพด้านความมั่นคงของประเทศและวิถีชีวิตของประชาชนจนเกินกว่าที่รัฐจะใช้กฎหมายในภาวะปกติควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ จึงเป็นเหตุให้ **"กฎหมายความมั่นคง" (Security Act.)** ทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งจัดเป็นกฎหมายพิเศษถูกนำขึ้นมาปรับใช้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและควบคุมความรุนแรงของสถานการณ์ไม่ให้ลุกลามออกไป กฎหมายดังกล่าว ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457
2. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
3. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

จากประเด็นการวิพากษ์วิจารณ์ของนักวิชาการด้านต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศต่อการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงที่ยังไม่มีคำตอบให้กับข้อสงสัยเรื่องความเหมาะสมกับสภาพสังคมและความถูกต้องตามสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย เพื่อสร้างความกระจ่างในข้อสงสัยที่อาจเป็นชนวนความขัดแย้งของสังคมในอนาคต ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ จึงจัดทำเอกสารวิชาการ (Working Paper) ขึ้น เพื่อศึกษารูปแบบ หน้าที่ของหน่วยปฏิบัติการ และผลการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงของประเทศไทยโดยศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่มีลักษณะเดียวกัน (Comparative study) ประกอบการค้นคว้าจากเอกสารงานวิจัย บทความสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการเข้าร่วมประชุมสัมมนาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการศึกษาในส่วนของ "พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457" และ "พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548" นั้น จะถูกกล่าวถึงที่มาและเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยไม่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศ และให้ความสำคัญกับ **"พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551"** เป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในชีวิตปกติของประชาชน จึงอนุมานได้ว่าจะส่งผลต่อวิถีสังคมด้วยเช่นกัน และทำการเปรียบเทียบการบังคับใช้ พ.ร.บ. ดังกล่าวกับกฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศ ได้แก่



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 11 3/13/55 BE 4:03 PM

- **สหรัฐอเมริกา** เนื่องจากสถานการณ์ 911 เมื่อ 10 ปีที่แล้ว ทำให้ทุกประเทศนำกฎหมายความมั่นคงและการรักษาความสงบในประเทศมาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายหลัก
- **สหภาพยุโรป** ประกอบด้วย ฝรั่งเศส ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ขณะที่ อังกฤษ และสเปน มีรูปแบบการบัญญัติและการใช้อำนาจที่น่าสนใจแตกต่างจากประเทศไทย
- **มาเลเซีย และสิงคโปร์** ประเทศเพื่อนบ้านที่มีโครงสร้างกฎหมายความมั่นคงใกล้เคียงกับประเทศไทยแต่มีลักษณะของการบังคับใช้ที่เข้มงวดมากกว่า จนอาจจะเป็นเข็มทิศที่ช่วยชี้ให้เห็นภาพของประเทศไทยภายใต้การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในอนาคตได้

โดยรูปแบบการนำเสนอจะอธิบายตามสถานการณ์ที่บังคับใช้ ซึ่งแบ่งเป็น 2 สถานการณ์ คือ

- ***"กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ปกติ"*** ที่อำนาจสั่งการเป็นของฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี และกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนไม่มากนัก
- ***"กฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติ"*** ที่อำนาจสั่งการเป็นของฝ่ายทหารและอาจมีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

คำตอบที่ได้จากการเปรียบเทียบจะนำไปสู่การยุติข้อกังขาในอำนาจของ **"กฎหมายความมั่นคง"** และแสวงหาแนวทางการบังคับใช้ที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนไทย เกิดประสิทธิผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งดำรงไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ยุติธรรมในตัวบทกฎหมายอันเป็นผลประโยชน์แห่งมหาชนชาวไทย (Public Interest) และเป็นที่ยอมรับตามหลักมนุษยชนสากล

ก่อนที่จะเข้าสู่เนื้อหาของกฎหมายความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรไทย ในบทต่อไปจะขอนำเสนอกฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศซึ่งนำมาบังคับใช้ในสถานการณ์ที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยเริ่มต้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแรก



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 12 3/13/55 BE 4:03 PM

# Chapter : กฎหมายความมั่นคง 2

## Part 1: กฎหมายความมั่นคงในต่างประเทศ

### สหรัฐอเมริกา (The United States of America)

- USA Patriot Act 2001
- กฎอัยการศึก (Martial Law)
- The National Emergencies Act (1976)

### สหราชอาณาจักร (The United Kingdom : UK)

- กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย
  - Terrorism Act 2000
  - Anti Terrorism and Crime and Security Act 2001
  - The Prevention of Terrorism Act 2005
- กฎอัยการศึก
- พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004)



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 13 3/13/55 BE 4:03 PM

## มาเลเซีย (Malaysia)

- Internal Security Act of Malaysia 1960

## ราชอาณาจักรสิงคโปร์ (Singapore)

- Internal Security Act of Singapore

## สาธารณรัฐฝรั่งเศส (France)

- กฎอัยการศึก
- รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 16 : อำนาจเบ็ดเสร็จของประธานาธิบดีในสถานการณ์วิกฤติ
- รัฐบัญญัติ/พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน

## ราชอาณาจักรสเปน (The Kingdom of Spain)

- Provision Common to the Three States
  - State of Alarm, State of Emergency, State of Siege

## สรุปตารางเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงต่างประเทศ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 14 3/13/55 BE 4:03 PM

# สหรัฐอเมริกา
# (The United States of America)

หลังเหตุการณ์ 911 ซึ่งกลุ่ม “Hamburg Cell” หน่วยปฏิบัติการย่อยของขบวนการก่อการร้าย อัลกออิดะห์ จี้บังคับเครื่องบินโดยสารภายในประเทศ ซึ่งมีผู้โดยสารเต็มลำ จำนวน 4 ลำ พุ่งชนอาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ ในรัฐนิวยอร์ก และตึกเพนตากอนของกระทรวงกลาโหมในรัฐวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) เป็นเหตุให้อาคารทั้งสองแห่งเสียหายอย่างหนัก มีเหยื่อราว 3,000 คน จากกว่า 78 ประเทศ เสียชีวิตและทรัพย์สินถูกทำลายเสียหายเป็นมูลค่ากว่า 100,000 ล้านดอลลาร์ แต่สิ่งที่ไม่อาจจะประเมินมูลค่าความเสียหายด้วยเงินตราได้ก็คือ ขวัญกำลังใจและสุขภาพจิตของชาวอเมริกันที่ย่ำแย่ลง เนื่องจากเกิดความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยจากเหตุการณ์ที่ยากจะลืมนั้น

การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลสหรัฐออกกฎหมายความมั่นคงหลายฉบับ ซึ่งระบุมาตรการป้องกันการก่อการร้ายภายในประเทศที่มีความเข้มงวดมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน เช่น Patriot Acts 2001, Emergency Detention Act 1950 เพื่อบังคับใช้ร่วมกับธรรมนูญแห่งมลรัฐต่างๆ และก่อตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Homeland Security Department) รับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคงภายในประเทศโดยตรง ซึ่งมาตรการต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ก็เพื่อสวัสดิภาพด้านความปลอดภัยของประเทศและพลเมืองอเมริกัน แต่เนื่องจากประเทศสหรัฐฯ ประกอบด้วย มลรัฐน้อยใหญ่กว่า 51 มลรัฐ จึงมีความหลากหลาย ทั้งในเรื่องชาติพันธุ์ของประชากร วิถีการดำเนินชีวิต สังคมแวดล้อม ประกอบกับมลรัฐส่วนใหญ่อยู่ห่างไกลการปกครองของรัฐบาลกลาง ทำให้จำเป็นต้องมีธรรมนูญแห่งรัฐและเขตอำนาจศาลเป็นของตนเองในระดับหนึ่ง เพื่อความสะดวกในทางบริหารและความเหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น เป็นเหตุให้โครงสร้างทางกฎหมายที่เป็นภาพรวมของประเทศมีความหลากหลายไปด้วย ดังนั้น การนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้จึงต้องพิจารณาเรื่องหลักเกณฑ์ตามกฎหมายสูงสุดของประเทศประกอบกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายในแต่ละมลรัฐประกอบกัน



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 15 3/13/55 BE 4:03 PM

แต่เนื่องจากประเทศสหรัฐฯ มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ไม่ปกติ ฉะนั้นเพื่อความสะดวกในการศึกษารายละเอียดของกฎหมายแต่ละฉบับ จึงขอเริ่มต้นจากกฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ปกติ คือ *"รัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกาปี 2001 ว่าด้วยความรักชาติ"* หรือ "Patriot Act 2001" เป็นอันดับแรก ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

## ~ Patriot Acts 2001 ~

รัฐบัญญัติฉบับนี้มีชื่อเต็มว่า ***"รัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกาปี 2001 ว่าด้วยความรักชาติ"*** (United States Patriot Act of 2001) เป็นกฎหมายความมั่นคงที่บังคับใช้ในสถานการณ์ปกติของประเทศ ซึ่งสภาคองเกรสออกกฎหมายฉบับนี้ เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) หลังเกิดเหตุการณ์ 911 เพียง 6 สัปดาห์

**เจตจำนงของกฎหมาย**

กฎหมาย USA PATRIOT ACTS 2001 บัญญัติขึ้นเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานความมั่นคงของรัฐ รวมถึงให้หน่วยสืบสวนคดีอาญา (Federal Bureau of Investigation : FBI) สามารถใช้เทคโนโลยีในการเฝ้าระวังระบบอีเมล และเข้าถึงข้อมูลผ่านระบบออนไลน์ได้ ในกรณีที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ก่อการร้ายต่อผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐฯ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกัน ติดตาม สอบสวน สกัดกั้น และลงโทษตามการกระทำความผิดอาญาทางอิเล็กทรอนิกส์ และการก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ ทั้งในประเทศและทั่วโลก โดยมีเนื้อหาทั้งสิ้น 10 หมวด ประกอบด้วยกฎหมายที่มีการบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่และกฎหมายเดิมที่ถูกนำมาปรับแก้

แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะไม่มีลักษณะเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่การบังคับใช้ก็เป็นการเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในกรณีมีการดำเนินการต่อผู้ก่อการร้ายหรือผู้ต้องสงสัยในรูปแบบที่เป็นการละเมิดลักษณะของมาตรการตอบโต้นั้นมีรูปแบบใกล้เคียงกับกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน อีกทั้งยังถูกนำมาใช้ประกอบการร่างพระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินในประเด็นเรื่องการละเมิดโดยเจ้าพนักงานของรัฐ การตรวจสอบจารชนต่างชาติซึ่งอนุญาตให้แจ้งหมายศาลล่าช้าหรือภายหลังการดำเนินการได้ อีกทั้งยังให้อำนาจเจ้าพนักงานในการตรวจสอบบุคคลและสถานที่รวมถึงทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้น ซึ่งการ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 16 3/13/55 BE 4:03 PM

กระทำดังกล่าวเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อประชาชนได้ง่ายกว่าการตรวจสอบตามปกติของความผิดฐานอื่นๆ อย่างมาก

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

ข้อกำหนดบางส่วนมีระยะเวลาสิ้นสุดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายส่วนใหญ่เป็นเนื้อหาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือขยายระยะเวลาบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดเวลานั้น เรียกว่า “Sunset provision” ซึ่ง “USA PATRIOT Act.” มีการขยายระยะเวลาบังคับใช้ไปเมื่อปี ค.ศ. 2005, 2006 และครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 2010

**อำนาจศาลในการพิจารณาคดี**

1) ศาลทหาร (Military Court) : พลเรือนผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษทหารหรือหน่วยงานทหารที่กระทำละเมิดแก่ตน และกรณีที่ศาลยุติธรรมมลรัฐไม่สามารถปฏิบัติงานทางคดีความได้ให้ดำเนินการผ่านศาลทหารที่จัดตั้งขึ้นแทน

2) ศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐ (Municipal Court) : ในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมลรัฐที่มิใช่หน่วยงานทหารและศาลยุติธรรมมลรัฐยังสามารถปฏิบัติงานทางคดีความได้ การใช้สิทธิของผู้เสียหายให้กระทำผ่านศาลยุติธรรมมลรัฐตามอำนาจศาลภายใต้ธรรมนูญศาลยุติธรรมของมลรัฐนั้น

**การเรียกร้องค่าเสียหาย**

ความรับผิดตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดเช่นเดียวกับเอกชนกระทำละเมิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายตามกฎหมายละเมิดของท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลกลางหรือมลรัฐจะยกข้ออ้างเรื่อง เอกชน ไม่สามารถฟ้องรัฐมาปฏิเสธความรับผิดไม่ได้

ลักษณะการกระทำที่รัฐต้องรับผิด ได้แก่ การกระทำหรือการงดเว้นกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีข้อยกเว้นในส่วนของการกระทำผิดโดยผู้บังคับใช้กฎหมายในเรื่องที่เป็นการหมิ่นประมาทใส่ร้ายป้ายสี แสดงข้อมูลที่เป็นเท็จ หรือการก้าวก่ายข้อสัญญาซึ่งมีลักษณะเป็นความรับผิดส่วนตัวของผู้กระทำ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 17 3/13/55 BE 4:03 PM

## ~ กฎอัยการศึก ~

## - ยกเลิกใช้แล้ว -

กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายความมั่นคงที่สหรัฐอเมริกาประกาศใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติ โดยการประกาศใช้ครั้งแรกเกิดขึ้นในยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่กองทัพญี่ปุ่นส่งเครื่องบินรบไปประเบิดอ่าวเพิร์ลฮาร์เบอร์เนื่องจากสหรัฐฯ และญี่ปุ่นอยู่คนละฝ่ายกัน การประกาศกฎอัยการศึกที่ฮาวายจึงเกิดขึ้นด้วยเหตุผลเพื่อ “ความมั่นคงทางการทหาร” และการป้องกันประเทศจาก “การรุกรานภายนอก” จนเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง กฎอัยการศึกจึงถูกยกเลิกไปด้วย

แม้แต่ปี พ.ศ. 2548 ซึ่งเกิดเหตุการณ์พายุเฮอริเคนคัทรินา ถล่มรัฐนิวออร์ลีนส์จนได้รับความเสียหายมหาศาล หลายคนเข้าใจว่า รัฐบาลกลางของสหรัฐฯ ประกาศกฎอัยการศึกในช่วงนั้นเพื่อป้องกันการสวมรอยโจรกรรมและแอบอ้างผลประโยชน์จากผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ดังกล่าว แต่ความจริงเป็นเพียงการประกาศใช้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น....

## ~ The National Emergencies Act 1976 ~
## (พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1976)

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของสหรัฐอเมริกามีมาตั้งแต่ก่อนมีการออกพระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน (The National Emergencies Act 1976) และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.1985 โดยให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการออกกฎหมายหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และหน่วยงานศาลยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนั้นๆในรูปของคำสั่งพิเศษ (Executive Order) ผ่านหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการจัดการภาวะฉุกเฉิน (The Federal Emergency Management Agency หรือ FEMA) ซึ่งมีอำนาจในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉิน และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนี้จะถูกนำมาใช้ในสถานการณ์



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 18 3/13/55 BE 4:03 PM

ไม่ปกติที่มีความแตกต่างจากการประกาศภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนและอุทกภัย สรุปรายละเอียดได้ดังนี้

**อำนาจในการประกาศ**

แม้ The National Emergencies Act 1976 จะไม่ได้นิยามขอบเขตของคำว่า "สถานการณ์ฉุกเฉิน" ไว้อย่างชัดเจน แต่ได้กำหนดว่า "ช่วงระยะเวลาที่มีสถานการณ์ฉุกเฉิน ประธานาธิบดี (The President of the United States) เป็นผู้มีอำนาจในการประกาศ โดยต้องแจ้งการประกาศนั้นให้รัฐสภาทราบและนำไปประกาศใน The Federal Register ทันที แต่ปกติการประกาศภาวะฉุกเฉินมักจะไม่ค่อยเกิดขึ้นในระดับรัฐบาลกลาง แต่มักเกิดขึ้นในเขตรัฐที่ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติ ดังนั้นในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติเกิดขึ้นเฉพาะบางพื้นที่หรือบางรัฐให้อำนาจในการประกาศฯ เป็นของผู้ปกครองท้องถิ่น (A local mayor) หรือผู้ว่าการรัฐ (A governor of a state) นั้นๆ แทนเพื่อความรวดเร็วในการบริหารจัดการสถานการณ์

เมื่อประกาศเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินการใดๆ ตาม พ.ร.บ. สถานการณ์ฉุกเฉินนี้จะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อประธานาธิบดีได้ประกาศโดยระบุเจาะจงบทบัญญัติ ที่จะใช้ดำเนินการในสถานการณ์นั้นๆ แล้วเท่านั้น ซึ่งประธานาธิบดีอาจประกาศไว้ใน พ.ร.บ. สถานการณ์ฉุกเฉินฯ หรือประกาศเป็นคำสั่งพิเศษ (Executive Order) โดยตรงก็ได้

**เหตุในการประกาศ**

การประกาศใช้ พ.ร.บ. สถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใดๆ ของสหรัฐฯ จะประกาศเมื่อ

- เกิดการก่อการร้ายในประเทศ
- เหตุจลาจลกลางเมือง
- เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงต่างๆ เช่น พายุเฮอริเคน แผ่นดินไหว และอุทกภัย

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

- **กรณีปกติ :** ระยะเวลาการบังคับใช้ พ.ร.บ. สถานการณ์ฉุกเฉินภายหลังจากมีการประกาศจะมีระยะเวลา 1 ปี และในการขยายเวลาหรือต้องการคงประกาศฯ ไว้ต่อไป ประธานาธิบดีจะต้องประกาศใน Federal Register และแจ้งไปยังรัฐสภาภายใน 90 วัน ก่อนวันครบรอบปีของการประกาศฯ นั้น



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 19 3/13/55 BE 4:03 PM

- **กรณีอื่นๆ :**
  (1) การออกกฎหมายเพื่อกำหนดการสิ้นสุดของประกาศฯ (Joint Resolution) โดยรัฐสภาเป็นกระบวนการทบทวนการประกาศฯ ซึ่งจะกระทำภายใน 6 เดือนนับจากวันประกาศฯ หรือภายใน 6 เดือน หลังการขยายเวลาการประกาศฯ ออกไป
  (2) การประกาศสิ้นสุดประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (Proclamation) โดยประธานาธิบดี

**อำนาจตามกฎหมาย**

- การจำกัดขอบเขตสิทธิของบุคคลที่ถือเป็นภัยคุกคามต่อประเทศ
- การจำกัดการเดินทางเข้าออกประเทศ
- จำกัดวิธีการเข้าถึงสัญชาติอเมริกัน
- จำกัดความเคลื่อนไหวของบุคคลภายในประเทศ
- บังคับการลงทะเบียนกับรัฐบาล
- จำกัดอิสรภาพส่วนบุคคลบางประการ
- การจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 20 3/13/55 BE 4:04 PM

# สหราชอาณาจักร
# (The United Kingdom : U.K.)

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่อยู่ในระบบ Common Law คือ กฎหมายส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แม้กฎหมายที่สำคัญที่สุดในการรับรองและประกันสิทธิของประชาชน ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นกัน แต่เดิมนั้นประเทศอังกฤษเคยมีรัฐธรรมนูญ (Constitution) ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเรียกว่า Instrument of Government (ค.ศ. 1653) และถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพียงฉบับเดียวของประเทศอังกฤษ (Paul Jackson and Patricia Leopold, 2001 : 18) แต่ได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2203 (ค.ศ. 1660)

ในส่วนของกฎหมายความมั่นคงนั้น อังกฤษมีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยแบ่งออกได้เป็น 2 แบบตามสถานการณ์ คือ กฎหมายความมั่นคงที่ใช้ในสถานการณ์ปกติ ได้แก่ กลุ่มกฎหมายการก่อการร้าย กับ กฎหมายความมั่นคงที่ใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติ ได้แก่ กฎอัยการศึก และ พ.ร.บ. บริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

## ~ Terrorism Act 2000 / Anti-Terrorism ~
## ~ Crime and Security Act 2001 ~
## ~ The Prevention of Terrorism Act 2005 ~

*"การก่อการร้าย (Terrorism) หมายถึง การกระทำที่มีแรงจูงใจทางการเมือง ศาสนาหรือความเชื่อและกระทำลง โดยมีเจตนาบังคับหรือขู่เข็ญรัฐบาลหรือรัฐต่างประเทศ หรือสาธารณชน โดยการกระทำนั้นยังให้เกิดผลหลายประการรวมถึงเกิดการขัดขวางหรือการหยุดชะงักอย่างร้ายแรง และการทำลายระบบขนส่งหรือระบบสาธารณูปโภคที่สำคัญ"*

*(กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายประเทศออสเตรเลีย ค.ศ. 2002)*



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 21 3/13/55 BE 4:04 PM

จากนิยามศัพท์ข้างต้น เมื่อเทียบเคียงกับวัตถุประสงค์ในการตรา "พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551" พบว่า เจตจำนงของการตรา **"กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายภายใน"** ของต่างประเทศกับ **"พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551"** ของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกันเพราะต่างก็เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้รักษาความมั่นคงภายในรัฐในสถานการณ์ปกติ

ในประเทศอังกฤษการออกกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายภายในประเทศมีมากว่า 30 ปี โดย พระราชบัญญัติการป้องกันความรุนแรง ค.ศ. 1939 (The Prevention of Violence Act 1939) เป็นกฎหมายฉบับแรกๆ ที่ถูกประกาศใช้เพื่อตอบโต้การต่อต้านของกองทัพสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (Irish Republican Army : IRA) ซึ่งอยู่ทางเหนือของเกาะอังกฤษ ปฏิบัติการตาม พ.ร.บ. นี้สิ้นสุดในปี พ.ศ. 2496 (ค.ศ. 1953) ก่อนจะถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) และแทนที่ด้วย **"พ.ร.บ. ป้องกันการก่อการร้าย"** (The Prevention of Terrorism Acts) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517-2532 (ค.ศ. 1974-1989) เพื่อรับมือกับปัญหาในไอร์แลนด์เหนือโดยมีสภาพเป็นบทบัญญัติชั่วคราวที่ต้องต่ออายุทุกปี

กระทั่งในปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ซึ่งสหรัฐอเมริกาถูกกลุ่มผู้ก่อการร้ายโจมตีในเหตุการณ์ 911 ทำให้หลายประเทศหันมาให้ความสำคัญกับการป้องกันภัยจากการก่อการร้ายที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศของตนโดยเฉพาะประเทศอังกฤษซึ่งเป็นพันธมิตรของสหรัฐฯในการต่อต้านการก่อการร้ายจึงมีโอกาสที่จะเกิดเหตุซ้ำรอยจากกลุ่มก่อการร้ายเดิมได้ อีกทั้งภายในประเทศยังมีกองทัพ IRA ซึ่งมีแนวคิดต่อต้านรัฐบาลกลางของอังกฤษมาเป็นระยะเวลาช้านานทั้ง 2 ประเด็นจึงเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักมากพอให้รัฐเร่งหามาตรการรับมือและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายจากการก่อการร้ายขึ้นภายในประเทศได้

ด้วยเหตุนี้ **"พ.ร.บ. ป้องกันการก่อการร้าย"** จึงถูกแก้ไขและแทนที่ด้วย **"พระราชบัญญัติการก่อการร้าย ค.ศ. 2000"** (Terrorism Act 2000) ก่อนที่ในปีต่อมาจะมีการเพิ่มเติมอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่พร้อมกับเพิ่มบทบัญญัติในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายเข้าไปให้กฎหมายดังกล่าวมีความสมบูรณ์และเรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า **"พ.ร.บ. ต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ. 2001"** (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001) หลังจากนั้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) สภาขุนนาง (Lord Law) ได้บัญญัติ **"พระราชบัญญัติการป้องกันการก่อการร้าย ค.ศ. 2005"** (The Prevention of Terrorism Act 2005) ขึ้นอีก 1 ฉบับ เพื่อเติมเต็มในส่วนที่ 4 ของ Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าเป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิมนุษยชนและขัดต่อเงื่อนไขในการรวมกลุ่มประชาคมยุโรป ดังนั้นมาตราที่บัญญัติเพิ่มขึ้นจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม การชดเชยความสูญเสีย และการเยียวยาฟื้นฟูแก่เหยื่อของการก่อการร้าย



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 22 3/13/55 BE 4:04 PM

กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นเสมือนกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในประเทศนั้น มีดังนี้

## ❁ พระราชบัญญัติการก่อการร้าย ค.ศ. 2000 (Terrorism Act 2000)

"พระราชบัญญัติการก่อการร้าย ค.ศ. 2000" มีโครงสร้างหลักแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สารบัญญัติ[a] การกำหนดฐานความผิด และวิธีสบัญญัติ[b] การดำเนินคดีอาญาและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ตั้งแต่การตรวจค้น จับกุม หรือกระทำการใดๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น เจ้าหน้าที่ต้องร้องขอต่อศาล (Justice of Peace) หรือนายอำเภอ (Sheriff) แต่ในกรณีเร่งด่วน (Urgent Cases) ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการตามกฎหมาย

**ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง**

- *กรณีปกติ*

  **เขตประเทศอังกฤษ** การปฏิบัติการใดๆ เจ้าหน้าที่ต้องร้องขอต่อศาล (Justice of Peace)

  **เขตประเทศสกอตแลนด์** การปฏิบัติการใดๆ เจ้าหน้าที่ต้องร้องขอต่อศาล (Justice of Peace) หรือ นายอำเภอ (Sheriff)

- *กรณีเร่งด่วน*

  **เขตประเทศอังกฤษและสกอตแลนด์** นายตำรวจระดับผู้กำกับการตำรวจขึ้นไป อาจเขียนคำสั่งและลงลายมือชื่อกำกับเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการปฏิบัติการใดๆ ตามที่ พ.ร.บ. ฉบับนี้กำหนดให้

---

[a] ***สารบัญญัติ*** คือ กฎหมายที่ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของบุคคลโดยกำหนดองค์ประกอบของการกระทำและบทลงโทษที่ชัดเจน

[b] ***วิธีสบัญญัติ*** คือ วิธีการที่จะนำกฎหมายสารบัญญัติไปใช้บังคับในการดำเนินคดี รวมทั้งการกำหนดวิธีปฏิบัติในการขอการคุ้มครองสิทธิของบุคคล เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคล



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 23 3/13/55 BE 4:04 PM

**เหตุในการบังคับใช้กฎหมาย**

✻ The terrorism Act 2000 บังคับใช้เมื่อการกระทำนั้นเป็นความผิดฐานก่อการร้าย คือ

- เป็นการกระทำใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย
- เป็นการขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย
- มีเจตนาข่มขู่รัฐบาลหรือสาธารณชนให้กระทำการใดๆ
- เป็นการกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจมาจากความเชื่อทางการเมือง ทางอุดมคติหรือทางศาสนา

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

✻ ระยะเวลาของประกาศขึ้นอยู่กับการกำหนดเขตพื้นที่สืบสวนสอบสวนการก่อการร้าย (Cordoned area) ของผู้มีอำนาจออกคำสั่งโดยทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดวันเริ่มและวันสิ้นสุด แต่ต้องไม่เกิน 14 วัน นับจากวันที่กำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าว และสามารถขยายระยะเวลาออกไปได้โดยทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดิม แต่ต้องไม่เกิน 28 วัน นับจากวันเริ่มกำหนดเขต

**อำนาจตามกฎหมาย**

✻ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการกำหนดพื้นที่สืบสวนสอบสวนการก่อการร้าย (Cordoned area)

✻ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการก่อการร้ายในพื้นที่ก่อการร้าย

✻ เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลแขวงออกหมายเพื่อสอบสวนการก่อการร้าย

✻ ตำรวจมีอำนาจในการตรวจค้นสถานที่ บุคคลในสถานที่ ยึดวัตถุหรือสิ่งของที่คาดว่าจะเป็นหลักฐานสำคัญในการสอบสวนการก่อการร้าย

✻ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการดักฟังการติดต่อสื่อสารของกลุ่มบุคคลต้องสงสัย

✻ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการสืบสวนการก่อการร้ายในประเทศอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ในกรณีเร่งด่วน (Urgent Cases)



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 24 3/13/55 BE 4:04 PM

## ❁ พระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย อาชญากรรม และความมั่นคง ค.ศ. 2001 (Anti-Terrorism and Crime and Security Act 2001)

พระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย อาชญากรรม และความมั่นคง ค.ศ. 2001 เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติการก่อการร้าย 2000 โดยประเด็นสำคัญที่จัดทำเพิ่มเติมเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การรักษาความปลอดภัย การอายัดทรัพย์สิน ระเบียบการเข้าเมืองและผู้ลี้ภัย การขยายอำนาจของกฎหมายอาญาเพื่อป้องกันการเกิดอาชญากรรม และการบังคับใช้กฎหมายควบคุมเชื้อโรคและสารพิษที่อาจแพร่เข้าสู่ประเทศ

**ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง**

- กรณีการอายัดทรัพย์สิน กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการออก Freezing order
- กรณีการเข้าตรวจค้นอาวุธนิวเคลียร์

  **เขตประเทศอังกฤษ** ต้องมีหมายจากผู้พิพากษาศาลแขวง โดยมีเงื่อนไขว่าต้องมีข้อมูลเพียงพอที่จะทำให้เชื่อได้ว่า “ผู้ต้องสงสัย” เป็น “ผู้กระทำความผิด” จริงตามที่กฎหมายกำหนด

  **เขตประเทศสกอตแลนด์** ต้องมีหมายที่ออกโดยผู้พิพากษาศาลแขวงหรือนายอำเภอ และอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกับในประเทศอังกฤษ

**เหตุในการบังคับใช้กฎหมาย**

- การบัญญัติ พ.ร.บ. ต่อต้านการก่อการร้ายฯ เป็นการเติมเต็มเนื้อหาของ พ.ร.บ. การก่อการร้าย ค.ศ. 2000 ให้ครอบคลุมต่อการแก้ปัญหามากขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาการรวมกลุ่มประชาคมสหภาพยุโรป

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

- การอายัดทรัพย์สิน (Freezing Order/ Freezing of assets) มีระยะเวลาบังคับใช้ 2 ปีนับจากวันที่มีการประกาศอายัดทรัพย์สินของบุคคล



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 25 3/13/55 BE 4:04 PM

- การเข้าตรวจค้นอาวุธนิวเคลียร์ (Weapons of mass destruction) หมายตรวจค้นที่ผู้พิพากษาหรือนายอำเภอออกให้แก่เจ้าหน้าที่มีผลบังคับใช้เป็นระยะเวลา 1 เดือนนับจากวันที่ออกหมาย

**อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติเพิ่มเติม** ภายใต้บทบัญญัติการกระทำความผิดมาตราที่ 47 และ 50

- มีอำนาจในการออกหมายอายัดทรัพย์สิน (Freezing Order/ Freezing of assets)
- มีอำนาจในการเข้าตรวจค้นอาวุธนิวเคลียร์ (Weapons of mass destruction)
- มีอำนาจในการจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับสำหรับผู้ที่อยู่ในพื้นที่หวงห้ามของท่าอากาศยานหรือบนเครื่องบิน
- มีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมภายใต้อำนาจของ พ.ร.บ. ต่อต้านการก่อการร้าย
- การกำหนดระเบียบขั้นตอนในการเข้าตรวจค้น การแสดงหมายตรวจค้น และการห้ามตรวจค้นผู้ต้องสงสัยที่เป็นเพศตรงข้าม

## กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย 2005 (Prevention of Terrorism Act 2005)

สำหรับ “กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย 2005” (Prevention of Terrorism Act 2005) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือน กันยายน ค.ศ. 2001 ภายหลังวิกฤตการณ์ 911 ในสหรัฐฯ เป็นส่วนเพิ่มเติมจากมาตรา 4 ของ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายในปี 2001” ของอังกฤษที่บังคับใช้อยู่ก่อน

**ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง**

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- ศาลยุติธรรม

การกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมเป็นการคานอำนาจระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจบริหาร



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 26 3/13/55 BE 4:04 PM

**เหตุในการบังคับใช้กฎหมาย**

* กฎหมายฉบับนี้ถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไข พ.ร.บ. ต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ. 2001 (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001) ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเข้าเมืองและลี้ภัย และเพิ่มอำนาจในการออกคำสั่งควบคุม (Control Orders) ซึ่งเป็นคำสั่งที่กระทำต่อบุคคลเพื่อกำหนดให้บุคคลที่ได้รับคำสั่งปฏิบัติหน้าที่บางอย่างเพื่อปกป้องประชาชนจากการก่อการร้าย

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

* ระยะเวลาบังคับใช้และสิ้นสุดของการประกาศ พ.ร.บ. ฉบับนี้มี 2 ลักษณะขึ้นอยู่กับ
  1) การกำหนดโดยคำนึงถึงความรุนแรงหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น
  2) การกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งข้อตกลงของการเป็นประชาคมสหภาพยุโรปที่อังกฤษเป็นสมาชิกอยู่

**อำนาจตามกฎหมาย**

* รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ อาจออกคำสั่ง Non-derogation control order เมื่อมีเหตุสงสัยว่าบุคคลนั้นๆ กระทำการหรือเคยกระทำการอันเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย
* ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการออกคำสั่งควบคุม (Control Orders) ให้บุคคลที่ได้รับคำสั่งมีภาระหน้าที่ตามที่เห็นสมควร เช่น การห้ามออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนดให้
* ให้อำนาจเพิ่มเติมแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายบริหาร) ในกรณีการจัดการกับผู้ต้องสงสัยหรือผู้ที่เชื่อว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย การควบคุมแก้ไขสถานการณ์ และการวางมาตรการควบคุมบังคับตามกฎหมาย
* เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับกุมและคุมขังผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งควบคุมตัว
* ผู้เสียหาย หรือผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าว มีสิทธิในการอุทธรณ์หรือคัดค้านบนพื้นฐานแห่งมนุษยธรรม



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 27 3/13/55 BE 4:04 PM

และล่าสุดในปี พ.ศ. 2554 ประเทศอังกฤษได้นำ พ.ร.บ.ต่อต้านการก่อการร้ายฯ 2001 มาพิจารณาและปรับแก้พร้อมเพิ่มอำนาจให้แก่ตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ตาม **"พระราชบัญญัติอาชญากรรมและการรักษาความปลอดภัย ค.ศ. 2010"** (Crime and Security Act 2010) ซึ่งประกาศใช้เมื่อ 8 เมษายน 2554 (ค.ศ. 2010) โดยกระทรวงมหาดไทยของประเทศอังกฤษ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของตำรวจในการบริหารจัดการหรือยุติสถานการณ์ความรุนแรงและการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การเก็บรักษา การทำลาย หรือการใช้วัสดุซึ่งเป็นพยานหลักฐานเพื่อคุ้มครองและปกป้องผู้ที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งศาลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งกระทำความผิดทางอาญาอันเนื่องมาจากพฤติกรรมต่อต้านสังคมที่มีการใช้ความรุนแรง เช่น การรวมกลุ่มก่อความวุ่นวาย ก่อจลาจล ซึ่งหมายความรวมถึง การก่อการร้าย ตลอดจนการมีภารกิจในด้านอื่นๆ ด้วย เช่น การรักษาความสงบและความปลอดภัยภายในประเทศ การเยียวยาและชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่อของการก่อการร้าย การควบคุมดูแลและป้องกันอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ การควบคุมการจำหน่ายและการบริโภคเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์ การคุ้มครองพยาน และการสืบสวนเพื่อเชื่อมโยงบุคคลที่ถูกควบคุมกับแรงจูงใจในการกระทำความผิด

แต่ในการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงครั้งนี้จะยังไม่ขอนำเสนอรายละเอียดของกฎหมายฉบับใหม่เนื่องจากสาระสำคัญของกฎหมายใหม่นี้ไม่อยู่ในขอบเขตของการเปรียบเทียบที่วางไว้ จึงขอกล่าวถึงเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวโดยสังเขปเพียงเท่านี้

"POLICED BY CONSENT"

*คือ*

*ปรัชญาการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจอังกฤษ*

*หมายถึง*

*ประชาชนให้ความร่วมมือกับทางราชการด้วยความยินยอมพร้อมใจ*

*มิได้เกิดจากบังคับขู่เข็ญหรือใช้กำลังแต่อย่างใด*



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 28 3/13/55 BE 4:04 PM

# ~ กฎอัยการศึก ~

กฎอัยการศึก (The Matial Law) ของประเทศอังกฤษ เป็นกฎหมายที่มิได้ตราเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นการใช้อำนาจตามสถานการณ์โดยอาศัยหลักของการใช้กำลังพอควรแก่เหตุ มีรายละเอียดดังนี้

**ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง**

เนื่องจากกฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติของประเทศ ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถควบคุมกลไกการบริหารได้ตามปกติ อำนาจทั้งหมดจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพ

**เหตุในการบังคับใช้กฎหมาย**

กฎอัยการศึกจะถูกประกาศใช้เมื่อเกิดสถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ (Security) เช่น สงคราม และการก่อการร้ายจากนอกประเทศ หรือความไม่สงบในประเทศที่รัฐบาลไม่อาจบริหารจัดการได้ตามกลไกการปกครอง

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

อำนาจของกฎอัยการศึกจะสิ้นสุดลงทันทีเมื่อเหตุการณ์ที่เป็นภัยคุกคามร้ายแรงนั้นสงบหรือยุติลง

**อำนาจตามกฎหมาย**

กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายทหารในการควบคุมและบริหารบ้านเมืองในสถานการณ์ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างรุนแรง และฝ่ายบริหารไม่สามารถควบคุมหรือจัดการให้กลับสู่ภาวะปกติได้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 29 3/13/55 BE 4:04 PM

## ~ Civil Contingencies Act 2004 ~
## (พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004)

ในปัจจุบันนี้ กฎหมายของประเทศอังกฤษมีทั้งส่วนที่เรียกว่า Common Law และกฎหมายที่บัญญัติขึ้น (Statute Law) สำหรับสถานการณ์ล่าสุดที่สำคัญที่ใกล้เคียงกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น คือ เหตุการณ์เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2548 ที่กรุงลอนดอนซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศอังกฤษได้ถูกโจมตีโดยมีการวางระเบิดระบบการคมนาคมทั้งรถไฟฟ้าใต้ดิน และรถเมล์หลายครั้ง หรือที่รู้จักกันว่าเหตุการณ์ London Attack แต่สถานการณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกประกาศให้เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรที่จะทำความเข้าใจในเนื้อหาสาระของกฎหมายความมั่นคงของประเทศอังกฤษที่เกี่ยวกับการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินดังนี้

พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 ให้นิยามคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” (Emergency) ออกเป็น 3 ประเภท โดยแบ่งตามสถานการณ์ดังนี้

- สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสวัสดิภาพและความผาสุกของมนุษย์ (Human Welfare)
- สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม (Environment)
- สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงความมั่นคง (Security) เช่น สงคราม การก่อการร้าย

แต่เดิมการจัดระดับความรุนแรงของสถานการณ์จะต้องพิจารณาจากระดับของความเสียหาย แต่กฎหมายฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 (The Civil Contingencies Act 2004) นั้นได้แบ่งระดับในการจัดการกับสถานการณ์ออกเป็น 2 ส่วน คือ

**ส่วนที่ 1 การจัดการระดับท้องถิ่นเพื่อป้องกันพลเรือน**

แต่เดิมนั้น การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอำนาจขององค์กรท้องถิ่น (Local Authority) ตำรวจ และดับเพลิงที่สามารถจัดการแก่สถานการณ์ฉุกเฉินในท้องถิ่นได้ โดยอาจมีการใช้มาตรการที่เรียกว่า การป้องกันพลเมือง (Civil Defence) ซึ่งหมายถึง



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 30 3/13/55 BE 4:04 PM

มาตรการใดๆ ที่นอกเหนือการตอบโต้ที่มีอยู่ (Actual Combat) ซึ่งเพียงพอเพื่อต่อสู้กับการโจมตีของศัตรูโดยอำนาจของต่างประเทศ แต่กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน the Civil Contingencies Act 2004 มีส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการท้องถิ่นอยู่ในส่วนที่ 1 การจัดการระดับท้องถิ่นเพื่อป้องกันพลเรือน (Local Arrangements for Civil Protection) ที่ไม่ได้มีการจำกัดขอบเขตว่าจะเป็นการแทรกแซงจากอำนาจของต่างประเทศเท่านั้น

**หน่วยงานรับผิดชอบและหน้าที่**

การจัดการแผนสถานการณ์ฉุกเฉิน (Contingency Planning) สำหรับการจัดการแผนสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม คือ

**ผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ 1** คือ บุคคลหรือหน่วยงานในท้องถิ่น ได้แก่ องค์การส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) หน่วยงานบริการฉุกเฉิน เช่น ตำรวจดับเพลิง องค์กรที่ทำหน้าที่กู้ภัย หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านสุขภาพ เช่น บริการรถพยาบาล โรงพยาบาล กองทุนสุขภาพ และหน่วยงานอื่นๆ เช่น องค์กรสิ่งแวดล้อม และเลขาธิการประจำกระทรวงต่างๆ

**อำนาจหน้าที่**

- ประเมินความเสี่ยงของการเกิดขึ้นของสถานการณ์ฉุกเฉิน
- วางแผนเพื่อเตรียมรับกับสถานการณ์ฉุกเฉินเพียงเท่าที่จำเป็น
- จัดการเตือน แจ้ง และแนะนำประชาชนเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน
- ประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ กับหน่วยงานหรือบุคคลในท้องถิ่น

**ผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ 2** คือ บุคคลและหน่วยงานที่ทำงานร่วมกับผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ 1 ได้แก่ หน่วยงานด้านสาธารณูปโภค หน่วยงานด้านการคมนาคม หน่วยงานด้านสุขภาพและความปลอดภัย

*อำนาจหน้าที่*

- จัดเตรียมข้อมูลให้แก่ผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ 1
- ให้การสนับสนุนการทำงานกับผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ 1

**รัฐมนตรี** (A Minister of the Crown) เป็นผู้ที่จัดการสถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกับผู้รับผิดชอบประเภทที่ 1 เพื่อลด ควบคุม บรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น และหลีกเลี่ยงการขยายความรุนแรงเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยการออกประกาศ (Regulation) ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้อง



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 31 3/13/55 BE 4:04 PM

**ส่วนที่ 2 การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับประเทศ**

พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 (the Civil Contingencies Act 2004) ในส่วนนี้ว่าด้วยการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับประเทศ (Emergency Power) ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับในส่วนของการจัดการระดับท้องถิ่นเพื่อป้องกันพลเรือน คือ

**หน่วยงานรับผิดชอบและหน้าที่**

เมื่อมีเหตุการณ์หรือสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น อำนาจในการจัดการต่อสถานการณ์ หรือเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นดังนี้

**เลขาธิการประจำกระทรวงต่างๆ**

*อำนาจหน้าที่*

* กำหนดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการ ข้อกำหนดต่างๆ โดยต้องทำเป็นคำสั่งที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา (House of Parliament) แล้วเท่านั้น

**พระราชินี**

*อำนาจหน้าที่*

* อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศ
* อำนาจในการออกประกาศเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Regulation) ตามคำแนะนำของเลขาธิการประจำกระทรวงมหาดไทย (the Home Department) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง
* แก้ไขสถานการณ์ (Resilience) แต่ทั้งนี้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทางกฎหมาย

**รัฐมนตรีอาวุโส** คือ นายกรัฐมนตรี เลขาธิการประจำกระทรวงต่างๆ และคณะกรรมาธิการกระทรวงการคลัง

*อำนาจหน้าที่*

* มีอำนาจออกประกาศเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

**Tribunal** นั้นอาจถูกสร้างขึ้นโดยประกาศที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินหลังจากที่รัฐมนตรีได้ปรึกษากับ Council on Tribunal แล้ว

**คณะรัฐมนตรี** และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น ตำรวจ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 32 3/13/55 BE 4:04 PM

**เหตุในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในทั้ง 2 ประเภท**

- สถานการณ์นั้นเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงและมีผลกระทบต่อ 3 ประเด็น ได้แก่ สวัสดิภาพของมนุษย์ (Human Welfare) สิ่งแวดล้อม (Environment) และ ความมั่นคง (Security)
- ในระดับท้องถิ่น : บังคับใช้ในบริเวณที่สถานการณ์นั้นเกิดขึ้น
- สถานการณ์ฉุกเฉินในระดับประเทศ : บริเวณที่เกิดสถานการณ์นั้นมีบริเวณที่กว้างตลอดทั่วทั้งสหราชอาณาจักร หรือเฉพาะบางส่วนหรือในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งก็ได้
- การประกาศต้องเป็นไปตามเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้

  *เงื่อนไขประการที่ 1* เหตุการณ์ฉุกเฉินได้เกิดขึ้นแล้ว (Has occurred) กำลังจะเกิดขึ้น (Is occurring) หรือใกล้ที่จะเกิดขึ้น (Is about to occur)

  *เงื่อนไขประการที่ 2* ความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติเพื่อป้องกัน ควบคุม หรือบรรเทา ผลของสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

  *เงื่อนไขประการที่ 3* ความจำเป็นนั้นต้องออกบทบัญญัติที่จำเป็นอย่างเร่งด่วนด้วย

**ขอบเขตและข้อจำกัดของประกาศเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน**

- ประกาศจะต้องเป็นสิ่งที่เหมาะสม (Appropriate) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน ควบคุม หรือบรรเทาผลของสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่มีผลกระทบต่อ 3 ประเด็น ได้แก่ สวัสดิภาพของมนุษย์ (Human Welfare) สิ่งแวดล้อม (Environment) และ ความมั่นคง (Security)
- ให้อำนาจในการเกณฑ์ (Requisition) หรือยึดทรัพย์ (Confiscation) การกำหนดความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติต่างๆ ของประกาศฯ
- การงดเว้นหรือแก้ไขกฎหมายสำหรับข้อจำกัดของประกาศที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินบางประการ
- ประกาศนั้นจะต้องกำหนดว่าจะใช้บังคับในส่วนใดของสหราชอาณาจักร หรือท้องถิ่นใด



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 33 3/13/55 BE 4:04 PM

- ประกาศนั้นจะต้องไม่ใช่เป็นการกำหนดให้อำนาจแก่บุคคลใดให้จัดเตรียมกองกำลังทหาร หรือเป็นการห้ามการมีส่วนร่วม หรือกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวกับการประท้วง หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมต่างๆ
- ประกาศนั้นจะต้องไม่เป็นการสร้างความผิดอาญาอื่นๆ หรือการกำหนดความผิดอาญาอื่นๆ ที่เป็นการลงโทษให้มีการจำคุกเป็นระยะเวลามากกว่า 3 เดือน หรือให้มีการปรับเกินกว่าระดับห้าของมาตรฐาน หรือ แก้ไขกระบวนการที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา
- ประกาศนั้นจะต้องไม่เป็นการแก้ไขส่วนใดส่วนหนึ่งของกฎหมายหรือ the Human Rights Act 1998

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

ส่วนของระยะเวลาในการบังคับใช้ประกาศที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ประเทศอังกฤษมีระยะเวลาบังคับใช้เพียง 1 เดือนนับแต่วันที่ได้ทำขึ้นเท่านั้น หากว่าจะมีการสิ้นสุดการบังคับก่อนครบกำหนด ก็สามารถที่จะทำประกาศขึ้นมาใหม่ได้

แต่กระนั้นก็มีแผนการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในแต่ละท้องถิ่นอยู่แล้ว จึงสามารถที่จะจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที และไม่ต้องใช้เวลาเตรียมการมากนักในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้อง



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 34 3/13/55 BE 4:04 PM

# มาเลเซีย
# (Malaysia)

กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซีย (Internal Security Act - ISA) นั้น อันที่จริงเป็นผลพวงจากการที่มาเลเซียเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ซึ่งกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลอังกฤษในขณะนั้นประกาศใช้ เพื่อป้องกันและปราบปรามกลุ่มกบฏคอมมิวนิสต์ที่ก่อความวุ่นวายในช่วงปี ค.ศ. 1960 ซึ่งภายหลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษแล้ว รัฐบาลมาเลเซียก็ยังคงยึดบังคับใช้กฎหมาย ISA ฉบับดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการปรับแก้ข้อบังคับบางมาตราแต่ก็ยังมีลักษณะของความเป็นเผด็จการอย่างชัดเจน ทำให้กฎหมาย ISA ถูกจับตาจากนานาชาติในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการบังคับใช้กฎหมาย และการใช้อำนาจของกฎหมายเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้เล่นงานฝ่ายค้านและควบคุมการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนและสื่อ มากกว่าการใช้รักษาความสงบหรือป้องปรามการก่อจลาจล การก่อการร้าย

ตัวอย่างที่ชัดเจนในการนำกฎหมาย ISA มาบังคับใช้ คือ กรณีการจับกุมนายอันวาร์ อิบราฮิม อดีตรองนายกรัฐมนตรีในสมัยนายกรัฐมนตรี ดร.มหาเธร์ โมฮัมหมัด เป็นรัฐบาล มีความเห็นทางการบริหารประเทศไม่ตรงกัน ซึ่งต่อมานายอันวาร์ถูกจับกุมทำร้ายร่างกาย และต้องคำพิพากษาให้จำคุกภายใต้กฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2542 หลังจากได้รับการปล่อยตัว นายอันวาร์จึงกลายมาเป็นผู้นำพรรคฝ่ายค้านในปัจจุบัน

จนกระทั่งในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 การจลาจลเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกกฎหมาย ISA ของประชาชนได้ขยายวงกว้างและทวีความรุนแรงขึ้น การปราบปรามทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและถูกจับกุมจำนานมาก ประกอบกับรัฐบาลถูกประณามจากนานาประเทศ ทำให้รัฐบาลมาเลเซียต้องเตรียมการประกาศยกเลิกกฎหมาย ISA ซึ่งประกาศใช้มา เป็นเวลานานกว่า 51 ปี พร้อมกับกฎหมายประกอบสถานการณ์ฉุกเฉินอีก 3 ฉบับ โดยจะเตรียมการร่างกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายฉบับใหม่ขึ้นมาทดแทน 2 ฉบับ และให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนของชาวมาเลเซีย การใช้อำนาจของรัฐที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการของรัฐได้มากขึ้นมาบังคับใช้แทน



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 35 3/13/55 BE 4:04 PM

สำหรับกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซีย หรือ ISA ที่ยังคงมีอำนาจบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) เป็นกฎหมายความมั่นคงที่รัฐบาลมาเลเซียนำมาบังคับใช้ร่วมกับกฎหมายอื่นๆ ทั้งในสถานการณ์ปกติและไม่ปกติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## ~ Internal Security Act of Malaysia 1960 ~

**ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง**

- ประมุขของประเทศ (สุลต่าน) คือ สมเด็จพระราชาธิบดียังดี-เปอร์ตวนอากง (The Yang di-Pertuan agong)
- คณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น ตำรวจ

**เหตุในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน**

รัฐบาลใช้กฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ทั้งในภาวะปกติที่บ้านเมืองสงบสุข และในภาวะที่ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

กฎหมายความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซียไม่ได้กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศฯ ทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2503 จนถึงปัจจุบัน

**อำนาจตามกฎหมาย**

กฎหมายความมั่นคงภายในของประเทศมาเลเซีย (ISA) แบ่งอำนาจในการบังคับใช้ออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. กฎหมายความมั่นคงภายในสำหรับสถานการณ์ปกติ
   - ห้ามจัดตั้งองค์กรและสมาคมที่มีการฝึก การใช้เครื่องแบบและสัญลักษณ์กึ่งทหาร



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 36 3/13/55 BE 4:04 PM

✻ การกักขังและการระงับการกักขังบุคคลโดยไม่ต้องขอหมายจากศาล

✻ การแทรกแซงและควบคุมทางองค์กรทางวิชาการ สื่อ สิ่งพิมพ์ เช่น

* ห้ามพิมพ์ ขาย หรือกระทำใดๆ ที่เป็นศัตรูต่อประชาชน ผลประโยชน์ ความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของชาติ
* การตรวจสอบเนื้อหาของข้อมูล ตรวจค้น ยึดเอกสารต่างๆ และการจับกุมบุคคลโดยไม่ต้องขอหมายค้น
* การควบคุมการจัดแสดงหรืองานแสดงต่างๆ
* การสั่งปิดโรงเรียน สถานศึกษา สำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ องค์กร หรือบริษัทที่ต่อต้านหรือเป็นภัยต่อระบอบการปกครอง

2. อำนาจพิเศษที่ใช้บังคับในสถานการณ์พิเศษและข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล

✻ การประกาศพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area)

* ให้อำนาจแก่ประมุขของประเทศ (สุลต่าน) ในการตัดสินใจประกาศพื้นที่รักษาความปลอดภัย
* ประกาศต่างๆ ภายใต้การกำหนดพื้นที่รักษาความปลอดภัยจำเป็นในการนำไปใช้เฉพาะในพื้นที่ที่กำหนดและจะคงกำลังเจ้าหน้าที่ไว้ในพื้นที่จนกว่าสุลต่านหรือรัฐสภาเห็นชอบให้ยกเลิก

✻ พื้นที่อันตราย (Danger Area)

* ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการประกาศเปลี่ยนแปลงสถานะของพื้นที่รักษาความปลอดภัยเป็นพื้นที่อันตราย
* การจำกัดและขยายพื้นที่อันตรายให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรี
* ห้ามไม่ให้บุคคลเข้าไปหรือคงอยู่ในพื้นที่อันตราย แต่อนุมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่กองกำลังรักษาความปลอดภัย (Security Force) และภาคีของทางราชการ
* กองกำลังรักษาความปลอดภัย อาจออกมาตรการที่จำเป็นในการห้ามบุคคลเข้าพื้นที่อันตราย
* บุคคลที่อยู่ในพื้นที่อันตรายไม่สามารถอ้างสิทธิความเสียหายใดๆ จากการเข้าไปในพื้นที่ฯ แต่ยังคงมีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายตามกฎหมายกำหนด



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 37 3/13/55 BE 4:04 PM

* พื้นที่ อาคาร หรือสิ่งอื่นใดที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ การเรียกร้องค่าเสียหายให้เป็นไปตามกฎหมาย

✻ พื้นที่ควบคุม (Controlled Area)

* รัฐมนตรีอาจขยายระยะเวลาของพื้นที่อันตรายออกไปโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ควบคุม โดยผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้มีความผิด
* ข้อบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับสุลต่านแห่งประเทศมาเลเซีย ผู้ออกกฎ ฝ่ายปกครอง สมาชิกกองกำลังรักษาความปลอดภัย บุคคลที่ได้รับการยกเว้นโดยคำสั่งของตำรวจ

✻ พื้นที่ป้องกัน (protected Area)

* พื้นที่หรือโรงเรียนทุกแห่งในพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area) ซึ่งมีความจำเป็น หรือเพื่อความสะดวก ปลอดภัยของสาธารณะและการสั่งการ รวมทั้งบริการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ให้ประกาศเป็นพื้นที่ป้องกัน
* เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตรวจค้นบุคคลที่เข้ามาหรือจะเข้ามาในพื้นที่ป้องกัน รวมทั้งการกักขังบุคคลเพื่อทำการตรวจค้น
* นายตำรวจระดับสารวัตรอาจออกขั้นตอนการปฏิบัติงานที่จำเป็นในการรักษาการณ์ในพื้นที่ป้องกัน

✻ การกันบุคคลใดๆ ออกนอกพื้นที่การรักษาความปลอดภัย (Security Area)

✻ การห้ามทุกคนในพื้นที่การรักษาความปลอดภัย (Security Area) ออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด

✻ การเข้าครอบครองที่ดิน อาคาร หรือบางส่วนของอาคารในพื้นที่รักษาความปลอดภัย

✻ อำนาจในการทำลายอาคารที่ไม่สามารถใช้งานได้ในพื้นที่การรักษาความปลอดภัย

✻ อำนาจในการควบคุมการคมนาคมทุกเส้นทางและทุกประเภท

✻ ข้อบัญญัตินี้ได้รับการยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของสุลต่านหรือรัฐมนตรีโดยกระบวนการทางศาลยุติธรรม



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 38 3/13/55 BE 4:04 PM

# ราชอาณาจักรสิงคโปร์
# (Singapore)

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 กลุ่มกบฏคอมมิวนิสต์ได้แพร่ขยายเข้ามาสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออก รัฐบาลอังกฤษในขณะนั้นเกรงว่า อุดมการณ์ดังกล่าวจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ จึงประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงภายในของประเทศสิงคโปร์ (Internal Security Act - ISA) เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2506 ตามที่บัญญัติว่า *"มีบุคคลกลุ่มหนึ่งก่อให้เกิดความรุนแรง (Organized Violence) รัฐสภาเห็นว่า จำเป็นต้องยุติหรือป้องกันการกระทำดังกล่าว จึงได้ประกาศใช้กฎหมายนี้ขึ้น"* และสิงคโปร์ยังคงใช้กฎหมายดังกล่าวต่อมา ทั้งในยามที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์ปกติและในยามที่กำลังเผชิญภัยคุกคามที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงอันจัดเป็นภาวะฉุกเฉินหรือสถานการณ์ไม่ปกติของประเทศ แม้ว่าจะได้รับเอกราชจากอังกฤษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508

จากเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงของประชาชนในปี พ.ศ. 2554 และแรงกดดันจากองค์กรสิทธิมนุษยชนสากลเรียกร้องให้รัฐบาลมาเลเซียรวมทั้งสิงคโปร์ยกเลิกกฎหมาย ISA นั้น รัฐบาลมาเลเซียมีท่าทีที่จะตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง แต่รัฐบาลสิงคโปร์กลับมีท่าทีที่สวนทางกันโดยออกแถลงการณ์ในเว็บไซต์ของกระทรวงมหาดไทยแห่งสิงคโปร์ในการปฏิเสธข้อเรียกร้องจากอดีตผู้ต้องหาที่กระทำผิดตามกฎหมายความมั่นคงภายใน (ISA) ที่ขอให้รัฐบาลยกเลิกการใช้กฎหมายดังกล่าว โดยในแถลงการณ์ระบุว่า ผู้ต้องหาเหล่านั้นกระทำผิดในข้อหาบ่อนทำลายประเทศ ไม่ใช่ถูกลงโทษเพราะความแตกต่างในความเชื่อทางการเมือง ซึ่งอดีตผู้ต้องหา 9 ใน 16 คน ถูกจับกุมในข้อหามีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคอมมิวนิสต์และต้องการล้มล้างรัฐบาล ขณะที่อีก 7 คนเกี่ยวข้องกับกลุ่มสังคมนิยมที่ต้องการบ่อนทำลายและทำให้ประเทศไร้เสถียรภาพ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 39 3/13/55 BE 4:04 PM

## ~ Internal Security Act of Singapore ~

**ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง**

- ประมุขของประเทศ คือ ประธานาธิบดี
- คณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น ตำรวจ

**เหตุในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน**

รัฐบาลใช้กฎหมายความมั่นคงภายในฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ทั้งในภาวะปกติที่บ้านเมืองสงบสุข และในภาวะที่ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

กฎหมายความมั่นคงภายในของสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศฯ ทำให้กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2503 จนถึงปัจจุบันเช่นเดียวกับประเทศมาเลเซีย

**อำนาจตามกฎหมาย**

กฎหมายความมั่นคงภายในของประเทศสิงคโปร์ แบ่งอำนาจในการบังคับใช้ออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. กฎหมายความมั่นคงภายในสำหรับสถานการณ์ปกติ
   - ห้ามจัดตั้งองค์กรและสมาคมที่มีการฝึก การใช้เครื่องแบบและสัญลักษณ์กึ่งทหาร
   - การกักขังและการระงับการกักขังบุคคลโดยไม่ต้องขอหมายจากศาล
   - การแทรกแซงและควบคุมทางองค์กรทางวิชาการ สื่อ สิ่งพิมพ์ เช่น
     * ห้ามพิมพ์ ขาย หรือกระทำใดๆ ที่เป็นศัตรูต่อประชาชน ผลประโยชน์ ความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของชาติ
     * การตรวจสอบเนื้อหาของข้อมูล ตรวจค้น-ยึดเอกสารต่างๆ และการจับกุมบุคคลโดยไม่ต้องขอหมายค้น



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 40 3/13/55 BE 4:04 PM

* การควบคุมการจัดแสดงหรืองานแสดงต่างๆ
* การสั่งปิดโรงเรียน สถานศึกษา สำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ องค์กร หรือบริษัทที่ต่อต้านหรือเป็นภัยต่อระบอบการปกครอง

2. อำนาจพิเศษที่ใช้บังคับในสถานการณ์พิเศษและข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล

✻ การประกาศพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area)

* ให้อำนาจแก่ ประธานาธิบดีในการตัดสินใจประกาศพื้นที่รักษาความปลอดภัย
* ประกาศต่างๆ ภายใต้การกำหนดพื้นที่รักษาความปลอดภัยจำนำไปใช้เฉพาะในพื้นที่ที่กำหนดและจะคงกำลังเจ้าหน้าที่ไว้ในพื้นที่จนกว่าประธานาธิบดีหรือรัฐสภาเห็นชอบให้ยกเลิก

✻ พื้นที่อันตราย (Danger Area)

* ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการประกาศเปลี่ยนแปลงสถานะของพื้นที่รักษาความปลอดภัยเป็นพื้นที่อันตราย
* การจำกัดและขยายพื้นที่อันตรายให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรี
* ห้ามไม่ให้บุคคลเข้าไปหรือคงอยู่ในพื้นที่อันตรายและผู้ฝ่าฝืนมีความผิด แต่อนุมาตรานี้ ไม่ใช้บังคับแก่กองกำลังรักษาความปลอดภัย (Security Force) และภาคีของทางราชการ
* กองกำลังรักษาความปลอดภัยอาจออกมาตรการที่จำเป็นในการห้ามบุคคลเข้าพื้นที่อันตราย
* บุคคลที่อยู่ในพื้นที่อันตรายไม่สามารถอ้างสิทธิความเสียหายใดๆ จากการเข้าไปในพื้นที่แต่ยังคงมีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายตามกฎหมายกำหนด
* พื้นที่ อาคาร หรือสิ่งอื่นใดที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ การเรียกร้องค่าเสียหายให้เป็นไปตามกฎหมาย



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 41 3/13/55 BE 4:04 PM

✻ พื้นที่ควบคุม (Controlled Area)

* รัฐมนตรีอาจขยายระยะเวลาของพื้นที่อันตรายออกไปโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ควบคุม ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้มีความผิดทางกฎหมาย
* ข้อบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับประธานาธิบดีแห่งสิงคโปร์ สมาชิกกองกำลังรักษาความปลอดภัย บุคคลที่ได้รับการยกเว้นโดยคำสั่งของตำรวจ

✻ พื้นที่ป้องกัน (Protected Area)

* พื้นที่หรือโรงเรียนทุกแห่งในพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area) ซึ่งมีความจำเป็น หรือเพื่อความสะดวก ปลอดภัยของสาธารณะและการสั่งการ รวมทั้งบริการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ให้ประกาศเป็นพื้นที่ป้องกัน
* เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตรวจค้นบุคคลที่เข้ามาหรือจะเข้ามาในพื้นที่ป้องกัน รวมทั้งการกักขังบุคคลเพื่อทำการตรวจค้น
* นายตำรวจระดับสารวัตรอาจออกขั้นตอนปฏิบัติที่จำเป็นในการรักษาการณ์ในพื้นที่ป้องกัน

✻ การกันบุคคลใดๆ ออกนอกพื้นที่การรักษาความปลอดภัย (Security Area)

✻ การห้ามทุกคนในพื้นที่การรักษาความปลอดภัย (Security Area) ออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด

✻ การเข้าครอบครองที่ดิน อาคาร หรือบางส่วนของอาคารในพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area)

✻ อำนาจในการทำลายอาคารที่ไม่สามารถใช้งานได้ในพื้นที่การรักษาความปลอดภัย (Security Area)

✻ อำนาจในการควบคุมการคมนาคมทุกเส้นทางและทุกประเภท

✻ ข้อบัญญัตินี้ได้รับการยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของประธานาธิบดี หรือรัฐมนตรีโดยกระบวนการทางศาลยุติธรรม



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 42 3/13/55 BE 4:04 PM

# สาธารณรัฐฝรั่งเศส
# (France)

ระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีเครื่องมือทางกฎหมายที่ฝ่ายบริหารสามารถใช้ในการจัดการสถานการณ์ที่คุกคามความมั่นคงของรัฐผ่านอำนาจหลายระดับ ตั้งแต่การประกาศกฎอัยการศึก (L'état de siege 1849) รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 16 และรัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นกฎหมายความมั่นคงที่บังคับใช้เฉพาะในสถานการณ์ไม่ปกติของประเทศเท่านั้น โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

## ~ กฎอัยการศึก ~

กฎอัยการศึกของประเทศฝรั่งเศสเดิมใช้อยู่ 2 ฉบับ คือ รัฐบัญญัติลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1849 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1878 ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับปี ค.ศ. 1958) ได้รับรองกฎอัยการศึกไว้ในมาตรา 36 เพื่อสร้างความชอบธรรมทางรัฐธรรมนูญ โดยมีชื่อเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า "L'état de siege 1849" และเป็นต้นแบบของกฎอัยการศึก ร.ศ. 126 แห่งราชอาณาจักรไทย

**เงื่อนไขในการประกาศกฎอัยการศึก**

การประกาศกฎอัยการศึกของฝรั่งเศสจะกระทำได้เมื่อมีภยันตรายอันใกล้จะถึงเนื่องจากสงครามหรือการใช้กำลังอาวุธประทุษร้ายต่ออำนาจรัฐ การประกาศกฎอัยการศึกต้องกระทำในรูปของรัฐกฤษฎีกาผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งประธานาธิบดีจะเป็นผู้ลงนามในรัฐกฤษฎีกาประกาศกฎอัยการศึกที่มีการกำหนดพื้นที่และระยะเวลาในการบังคับใช้ไว้อย่างชัดเจน หากระยะเวลาที่บังคับใช้กฎอัยการศึกนั้นนานเกินกว่า 12 วัน กฎอัยการศึกนั้นจะถูกนำกลับมาขอความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐอีกครั้งหนึ่ง



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 43 3/13/55 BE 4:04 PM

**อำนาจของเจ้าหน้าที่หลังการประกาศกฎอัยการศึก**

หลังจากมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว อำนาจการบริหารปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งหมดจะถูกโอนจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมาอยู่ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นการชั่วคราว ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการบังคับใช้มาตรการที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิ์และเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้น การพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ ของทหารและพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงจะถูกโอนมาอยู่ในอำนาจของศาลทหาร แต่สภาแห่งรัฐ (ศาลปกครอง) ยังคงมีอำนาจในการดำรงความชอบธรรมตามกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นอยู่ เพียงแต่ลดระดับความเข้มงวดในการควบคุมลง และจะพิจารณาเฉพาะกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับเหตุแห่งการประกาศกฎอัยการศึกนั้น ขณะที่ประชาชนยังสามารถใช้สิทธิ์และมีเสรีภาพได้ตามที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครอง เว้นแต่เป็นกรณีที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎอัยการศึกนั้น

## ~ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 16 ~

**✤ การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในสถานการณ์วิกฤตของชาติ**

**เงื่อนไขในการใช้อำนาจพิเศษ**

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 16 กำหนดให้อำนาจพิเศษนี้แก่ประธานาธิบดีได้โดยมีเงื่อนไข ดังนี้

- กรณีเกิดสถานการณ์ที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งอาณาเขตของสาธารณรัฐ หรือการบังคับการตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและทันทีทันใด
- การดำเนินการตามปกติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องหยุดชะงักลงเนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าว
- ประธานาธิบดีต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้อำนาจตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญนี้
- ประธานาธิบดีจะต้องแถลงการณ์การใช้มาตรการดังกล่าวให้ประชาชนทราบ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 44 3/13/55 BE 4:04 PM

* การใช้อำนาจตามมาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปในระยะเวลาจำกัดที่สุดและเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามปกติ

**อำนาจของเจ้าหน้าที่หลังการประกาศใช้อำนาจพิเศษ**

เมื่อประธานาธิบดีตัดสินใจประกาศใช้อำนาจตามมาตรา 16 ดังกล่าวแล้ว ผลก็คือ ประธานาธิบดีจะกลายเป็นศูนย์รวมของอำนาจทั้งหมด ทำให้มีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้เพื่อแก้วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น อีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า การปกครองในขณะนั้นจะมีลักษณะเป็น *“เผด็จการแบบชั่วคราว”*

**สรุปได้ว่า** สภาแห่งรัฐเห็นว่าการประกาศใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีเป็นสิทธิ์โดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ซึ่งศาลปกครองไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่มาตรการต่างๆ ที่ใช้ในระหว่างสถานการณ์พิเศษนี้มีสถานะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

## ~ รัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน ~
## (L’état d’urgence)

**เงื่อนไขในการประกาศ**

รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ.1955 กำหนดว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีภยันตรายอย่างใกล้ชิดซึ่งกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือกรณีภัยพิบัติจากเหตุการณ์ทางธรรมชาติ โดยต้องประกาศในรูปรัฐกฤษฎีกาผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หากระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินเกิน 12 วัน ต้องนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นกลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

**อำนาจของเจ้าหน้าที่หลังการประกาศใช้**

เมื่อประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว อำนาจต่างๆ จะถูกโอนมาอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน มีอำนาจในการออกมาตรการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้น อีกทั้งอาจยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายได้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 45 3/13/55 BE 4:04 PM

ขณะที่มาตรการต่างๆ ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองโดยศาลปกครองจะเพิกถอนเฉพาะมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรงเท่านั้น

## ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง (La théorie des circonstances exceptionnelles)

ทฤษฎีนี้พัฒนามาโดยแนวคำพิพากษาของศาลปกครองตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ศาลปกครองวางหลักว่ากรณีใดจะถือเป็นสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่งก็ต่อเมื่อ

I. เป็นสถานการณ์ที่ยกเว้นเป็นอย่างยิ่งจริงๆ เช่น ภาวะสงคราม ภัยธรรมชาติ โรคระบาด การนัดหยุดงานในอาณาบริเวณกว้างและเป็นเวลานานจนทำให้การบริการสาธารณะสะดุดลง เป็นต้น

II. สถานการณ์เช่นว่านั้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมายได้ดังเช่นสถานการณ์ปกติ

III. ประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้มาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสถานการณ์ยกเว้นดังกล่าวนั้น ต้องคุ้มค่าเพียงพอ เช่น ทำไปเพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

ผลของสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายไม่นำมาใช้ในบางกรณี เช่น เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งไปโดยไม่เรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงก่อนตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในสถานการณ์ปกติ คำสั่งนี้ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง ศาลปกครองอาจบอกว่าเป็นกรณีสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง การออกคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมายได้ดังสถานการณ์ปกติ จึงไม่เพิกถอนคำสั่งนั้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่อาจออกมาตรการบางประการที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพได้มากกว่าปกติอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม มาตรการต่างๆ ย่อมใช้เพื่อความจำเป็น และใช้ได้เฉพาะในช่วงเวลาที่สถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่งยังคงดำรงอยู่ หากสถานการณ์คลี่คลายหรือหายเป็นปกติแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องกลับไปยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายดังเดิม



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 46 3/13/55 BE 4:04 PM

ศาลปกครองเข้ามามีบทบาทควบคุมในส่วนที่ว่ามีสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่งจริงหรือไม่ หากมีอยู่จริงการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้อพิพาทในคดีนั้นก็อาจไม่ตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายฝรั่งเศสสร้างเครื่องมือทางกฎหมายให้หลากหลายไปตามแต่ละสถานการณ์ ในแต่ละเครื่องมือนั้นก็มีความเข้มข้นต่างกันไป กล่าวคือ กรณีการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 ต้องเป็นกรณีวิกฤตร้ายแรงระดับชาติ (La crise nationale) อำนาจโอนมาที่ประธานาธิบดีคนเดียว ศาลปกครองควบคุมได้เฉพาะมาตรการต่างๆ ที่ทำไประหว่างนั้น แต่ไม่มีอำนาจควบคุมการตัดสินใจประกาศใช้มาตรา 16 กรณีการประกาศกฎอัยการศึก ต้องเป็นเรื่องสงคราม ทหารมีอำนาจ ศาลปกครองคุมได้แต่ตัวมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในระหว่างประกาศกฎอัยการศึก กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นเรื่องทั่วๆ ไป พลเรือนมีอำนาจ ศาลปกครองคุมได้แต่ตัวมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเข้มข้นน้อยที่สุด คือ ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง ที่ไม่ต้องมีการประกาศใช้ล่วงหน้า เพียงแต่ศาลจะหยิบยกทฤษฎีนี้มาประกอบการพิจารณาก็ต่อเมื่อมีคดีมาสู่ศาล และเจ้าหน้าที่ยกทฤษฎีนี้ขึ้นอ้างเพื่องดเว้นการใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายในบางกรณี อีกนัยหนึ่ง คือ ทฤษฎีนี้พัฒนามาเพื่อเป็นข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

กล่าวโดยสรุป ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยอมรับว่าในบางสถานการณ์เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีเครื่องมือเพิ่มเป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา และเครื่องมือเช่นว่านั้นย่อมกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้นกว่ากรณีปกติ ในสถานการณ์พิเศษดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพย่อมแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ โดยระดับความเข้มข้นของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” และ “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ” ย่อมลดลงจากเดิม และต้องไม่ลืมว่าการใช้อำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ไม่ปกติก็เป็นไปเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งอีกด้านหนึ่งก็ถือเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การยกเว้นหรือลดระดับความเข้มข้นของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” ดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่า มาตรการต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่กระทำลงไปจะหลุดพ้นจากการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยอมรับแต่เพียงการลดหรือละเว้นกระบวนการควบคุม ก่อนการใช้อำนาจ แต่ไม่ยอมรับเป็นอันขาดหากจะละเว้นการควบคุมหลังการใช้อำนาจ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 47 3/13/55 BE 4:04 PM

# ราชอาณาจักรสเปน
# (Kingdom of Spain)

ราชอาณาจักรสเปน (Kingdom of Spain) มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional monarchy) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) หลังจากที่ถูกปกครองภายใต้ระบอบเผด็จการโดยจอมพลฟรังโก (General Francisco Franco) มานานกว่า 36 ปี

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สเปนได้ตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ภายใต้ชื่อ ***"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978"*** ซึ่งมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันโดยได้บรรจุบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของประเทศไว้ในมาตราที่ 116 ของรัฐธรรมนูญ ความว่า

***"มาตรา 116*** *บทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์เตือนภัย สถานการณ์ฉุกเฉิน และสถานการณ์ที่ต้องเข้าควบคุมพื้นที่ รวมทั้งอำนาจหน้าที่และขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ"*

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ถูกตราขึ้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2524 (ค.ศ. 1981) เพื่อกำหนดสถานะของฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจบริหารจัดการบ้านเมืองในสถานการณ์ไม่ปกติ เรียกว่า ***"Provision Common to the Three States"*** โดยแบ่งสถานการณ์ออกเป็น 3 ระดับ ตามสาเหตุและความรุนแรง ดังนี้

## ~ Provision Common to the Three States ~

การประท้วงหยุดงานของพนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศทั่วประเทศเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2010 ทำให้ท่าอากาศยานกรุงมาดริดของประเทศสเปนต้องปิดน่านฟ้าถึง 90 เปอร์เซ็นต์ ส่งผลกระทบต่อผู้โดยสารราว 250,000 คน ต้องติดค้างเนื่องจากสายการบินส่วนใหญ่ยกเลิกเที่ยวบินจากสนามบินมาดริด-บาราคัส ทั้งหมด



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 48 3/13/55 BE 4:04 PM

สถานการณ์ดังกล่าว ทำให้นายโฮเซ หลุยส์ รอซริเกซ นายกรัฐมนตรีแห่งสเปน ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (State of Emergency) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นเวลา 15 วัน เนื่องจากเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพโดยเสรีของประชาชน บริการสาธารณะที่สำคัญและมีความจำเป็นสำหรับประชาชน ประกาศดังกล่าวให้อำนาจแก่รัฐบาลในการส่งกำลังทางทหารเข้าควบคุมการจราจรทางอากาศแทนการเรียกระดมพลพนักงานควบคุมการบินให้กลับมาทำงานได้โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทางการสามารถดำเนินคดีอาญาแก่ผู้นัดหยุดงานได้ในกรณีที่ขัดคำสั่งโดยถือว่าเป็นการเจตนาก่ออาชญากรรม

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกของสเปนนับตั้งแต่การเสียชีวิตของนายพลฟรานซิโก ฟรังโก ในปี ค.ศ. 1975 .....

จากกรณีที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการรักษาความมั่นคงของประเทศ (Provision Common to the Three States) หนึ่งในสามประเภทของสเปน ที่ประกอบด้วย

- State of Alarm : สถานการณ์เตือนภัย
- State of Emergency : สถานการณ์ฉุกเฉิน
- State of Siege : สถานการณ์ที่ต้องเข้าควบคุมพื้นที่

**เหตุในการประกาศโดยทั่วไป**

- การประกาศฯทั้ง 3 ประเภทให้กระทำเมื่อเกิดสถานการณ์พิเศษที่ไม่สามารถจะรักษาความสงบเรียบร้อยด้วยอำนาจรัฐตามปกติได้ ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันตามประเภทของสถานการณ์

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

- เมื่อสถานการณ์ยุติลง อำนาจของประกาศฯ จากมาตรการต่างๆ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ และการลงโทษเป็นอันสิ้นสุดลงด้วย ยกเว้น ความผิดจากคดีที่กระทำนั้นได้รับการพิพากษาถึงที่สุดแล้ว

**อำนาจพื้นฐานตามกฎหมาย**

- มาตรการต่างๆ รวมทั้งระยะเวลาประกาศ ทุกกรณีจะต้องเกิดจากความจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในการทำให้สถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติ และจะต้องใช้ให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับสถานการณ์เท่านั้น



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 49 3/13/55 BE 4:04 PM

- การประกาศทั้ง 3 ประเภทไม่ทำให้การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญต้องสะดุดหรือหยุดลง
- การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐระหว่างมีการประกาศฯ ทั้ง 3 ประเภท อาจถูกฟ้องร้องได้ตามกฎหมาย
- ผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงทั้งต่อร่างกาย สิทธิ และทรัพย์สินจากการกระทำของรัฐในระหว่างการประกาศทั้ง 3 ประเภทที่ฟ้องคดีไม่ได้ มีสิทธิ์ได้รับค่าสินไหมทดแทนตามที่กฎหมายกำหนด

## State of Alarm : สถานการณ์เตือนภัย

### การประกาศสถานการณ์เตือนภัย

- เมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรงในพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนขององค์การปกครองตนเอง ผู้ว่าราชการอาจร้องขอต่อรัฐบาลให้ออกประกาศ
- รัฐบาลอาศัยอำนาจตามมาตรา 116 แห่งรัฐธรรมนูญ ออกประกาศครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนของประเทศก็ได้
- หลังการประกาศ ส่วนราชการ ข้าราชการพลเรือน เจ้าหน้าที่ตำรวจ คนงานของหน่วยราชการ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามประกาศฯ และผู้มีอำนาจสามารถขอความร่วมมือจากกองกำลังทหารของชาติได้ด้วย
- การประกาศใช้และการยกเลิกประกาศฯ ให้กระทำโดยกฤษฎีกาผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

### เหตุในการประกาศ

การประกาศสถานการณ์เตือนภัย จะกระทำเมื่อมีภัยร้ายแรงต่อไปนี้เกิดขึ้น

- ภัยพิบัติหรือสาธารณภัยต่างๆ เช่น แผ่นดินไหว อุทกภัย ไฟป่า อัคคีภัยในเมือง อุบัติเหตุระดับรุนแรง
- วิกฤติการณ์ด้านสุขภาพประชาชนและสาธารณสุข เช่น โรคระบาด โรคติดต่อร้ายแรง มลภาวะที่อันตรายต่อสุขภาพ
- การชุมนุมที่เป็นเหตุให้การบริการสาธารณะที่สำคัญของรัฐต้องหยุดชะงักลง



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 50 3/13/55 BE 4:04 PM

- การขาดแคลนสาธารณูปโภคที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน เช่น อาหาร น้ำ ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

- ระยะเวลาในการประกาศต้องไม่เกิน 15 วัน
- การขยายเวลาของประกาศเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขของการขยายเวลา

**อำนาจตามกฎหมาย**

- จำกัดการเคลื่อนย้ายของประชาชนหรือพาหนะโดยกำหนดเงื่อนไขด้านเวลา สถานที่ และพื้นที่
- เข้าถือครองทรัพย์ชั่วคราว หรือขอให้บุคคลช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่
- สั่งการให้ผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้ให้บริการเพื่อระดมสินค้าและบริการที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการแก้ปัญหาในสถานการณ์นี้และออกคำสั่งเกี่ยวกับการให้เงินช่วยเหลือประชาชน
- จำกัดหรือปันส่วนบริการหรือเครื่องอุปโภค บริโภคที่เป็นความจำเป็นพื้นฐาน
- ขัดขวางการดำเนินกิจการและเข้ายึดโรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์ม หรือสถานที่อื่นๆ ยกเว้นที่พักอาศัย

## State of Emergency : สถานการณ์ฉุกเฉิน

**การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน**

- รัฐบาลจะต้องทำคำร้องขออำนาจในการประกาศไปยังสภาผู้แทนราษฎร
- เมื่อได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐบาลอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญออกประกาศ
- การประกาศใช้และการยกเลิกประกาศให้กระทำโดยกฤษฎีกาผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- กฤษฎีกาที่ประกาศต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ สิทธิของประชาชนที่จะถูกจำกัดมาตรการที่ใช้ควบคุมประชาชน และอัตราค่าปรับสูงสุด
- การเปลี่ยนแปลงมาตรการในภายหลังรัฐบาลจะต้องร้องขออำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมจากสภาผู้แทนราษฎร



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 51 3/13/55 BE 4:04 PM

**เหตุในการประกาศ**

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จะกระทำเมื่อสิ่งเหล่านี้ถูกกระทบกระเทือน ถูกขัดขวาง หรือถูกทำลาย

- การใช้สิทธิและเสรีภาพโดยเสรีของประชาชน
- การดำเนินงานตามปกติขององค์กร สถาบันต่างๆ ตามระบอบประชาธิปไตย
- บริการสาธารณะที่สำคัญ มีความจำเป็นสำหรับประชาชน
- อำนาจปกติของรัฐบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

- รัฐบาลอาจประกาศกฤษฎีกายุติสถานการณ์ฉุกเฉินก่อนครบกำหนดโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และต้องรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎร
- ระยะเวลาการประกาศที่ขยายออกไปต้องไม่เกิน 30 วัน
- การขยายเวลาของประกาศฯ ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขระหว่างการขยายเวลา

**อำนาจตามกฎหมาย**

- รัฐมีอำนาจจับกุม คุมขังบุคคลที่ต้องสงสัยว่าจะก่อความไม่สงบได้ไม่เกิน 10 วัน โดยต้องรายงานต่อศาลภายใน 24 ชั่วโมง และผู้ถูกกักขังมีสิทธิได้รับการแจ้งข้อหา เหตุผล รวมทั้งการปรึกษาทนายความ
- การตรวจค้นเคหสถานที่สงสัยว่าจะมีการกระทำที่เป็นการก่อความไม่สงบ
- การแทรกแซงหรือพักการใช้สิทธิในการสื่อสารทุกประเภทของบุคคลที่สงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบ เช่น จดหมาย โทรศัพท์ อีเมล์
- การแทรกแซงและควบคุมการคมนาคมขนส่งทุกชนิด
- การห้ามเดินทาง การเข้าออกสถานที่ใดๆ ของบุคคลหรือพาหนะในช่วงเวลาที่กำหนด และการสั่งให้บุคคลออกไปจากสถานที่ประกาศ
- การพักการใช้สิทธิแสดงความคิดเห็น การรับส่งข่าวสาร การพิมพ์โฆษณา การสื่อสารผ่านโทรทัศน์ วิทยุ การแสดงต่างๆ
- การห้ามการนัดหยุดงาน การเจรจาต่อรองทางการจ้าง และการชุมนุมโดยไม่ได้รับอนุญาต
- การตรวจยึดอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนและวัตถุระเบิดทุกชนิด



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 52 3/13/55 BE 4:04 PM

- การแทรกแซงการดำเนินงาน หรือพักกิจการอุตสาหกรรมหรือการค้าที่อาจก่อความไม่สงบเป็นการชั่วคราว
- การกำหนดมาตรการดูแลความปลอดภัยและป้องกันพื้นที่โดยวางกำลังติดอาวุธ แต่ต้องไม่กระทบความเป็นส่วนตัวตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง
- รัฐอาจนำมาตรการที่ใช้ในสถานการณ์เตือนภัยมาใช้เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ได้

## State of Siege : สถานการณ์ที่ต้องเข้าควบคุมพื้นที่

**การประกาศสถานการณ์ที่ต้องเข้าควบคุมพื้นที่**

- รัฐบาลอาศัยอำนาจตามมาตรา 116 แห่งรัฐธรรมนูญ ร้องขอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ที่ต้องเข้าควบคุมพื้นที่ก็ได้

**เหตุในการประกาศ**

การประกาศสถานการณ์ที่ต้องเข้าควบคุมพื้นที่ จะกระทำเมื่อ

- เกิดการจลาจล
- การใช้กำลังคุกคามอำนาจอธิปไตยหรือความสงบเรียบร้อยของประเทศ

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

- ในประกาศฯ รัฐบาลจะต้องระบุระยะเวลาที่จะบังคับใช้อำนาจ ซึ่งมักสิ้นสุดการบังคับใช้เมื่อสถานการณ์ยุติหรือสงบลง

**อำนาจตามกฎหมาย**

- ให้อำนาจตามบัญญัติไว้สำหรับสถานการณ์เตือนภัยและสถานการณ์ฉุกเฉิน
- การจับกุม คุมขังผู้ต้องสงสัยโดยไม่ต้องแจ้งข้อหาและเหตุผลในการจับกุมและพักสิทธิการปรึกษาทนายความ
- การกระทำความผิดในพื้นที่ประกาศฯ ให้เป็นอำนาจของศาลทหาร
- รัฐบาลมีอำนาจบังคับบัญชากำลังทหารในการดำเนินการตามประกาศฯ

จากกฎหมายความมั่นคงที่กล่าวมาทั้งหมดจะสังเกตได้ว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีเอกลักษณ์เฉพาะตนอย่างชัดเจน ตั้งแต่ความเป็นมาหรือสาเหตุที่ทำให้มีการบัญญัติกฎหมายนั้นๆ ขึ้น อำนาจการบังคับใช้ และระยะเวลาที่บังคับใช้ เพื่อให้เห็นความแตกต่างของกฎหมายความมั่นคงจากทั้ง 5 ประเทศ คณะทำงานจึงได้จัดทำสรุปในรูปแบบตารางเปรียบเทียบไว้ ดังนี้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 53 3/13/55 BE 4:04 PM

ในสถานการณ์ปกติ

## สรุปตารางเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงในต่างประเทศ

| ประเด็น | The USA | Malaysia | Singapore | England |
|---|---|---|---|---|
| *กฎหมายที่บังคับใช้* | ✿ Patriot Act 2001 | ✿ Internal Security Act of Malaysia 1960 | ✿ Internal Security Act of Singapore | ✿ **กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย**<br>1. Terrorism Act 2000<br>2. Anti Terrorism, Crime & Security Act 2001<br>3. The Prevention of Terrorism Act 2005 |
| *ผู้มีอำนาจในการประกาศ* | ประธานาธิบดี | ประมุขของประเทศ (สมเด็จพระราชาธิบดียังดี-เปอร์ตวน อากง) (The Yang di-Pertuan agong) | ประธานาธิบดี | **1. Terrorism Act 2000**<br>- ศาล นายอำเภอ (กรณีปกติ)<br>- ตำรวจ (กรณีฉุกเฉิน)<br>**2. Anti Terrorism, Crime & Security Act 2001**<br>- ศาล (กรณีปกติ)<br>- กระทรวงการคลัง (กรณีอายัดทรัพย์<br>**3. The Prevention of Terrorism Act 2005**<br>- ศาล<br>- รมว.คลัง<br>- รมว.มหาดไทย |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 54 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | The USA | Malaysia | Singapore | England |
|---|---|---|---|---|
| *คณะทำงาน* | - เจ้าหน้าที่ของรัฐ<br>- หน่วยงานศาลยุติธรรม | - คณะรัฐมนตรี<br>- เจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น ตำรวจ | - คณะรัฐมนตรี<br>- เจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น ตำรวจ | - เจ้าหน้าที่ตำรวจ |
| *เหตุในการประกาศ* | - เพื่อเป็นเครื่องมือดำเนินการต่อผู้ก่อการร้ายหรือผู้ต้องสงสัย มีรูปแบบใกล้เคียงกับ พ.ร.บ.ความมั่นคงฯปี 51 ของประเทศไทย | - รัฐบาลมาเลเซียใช้ ISA ควบคุมการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานและตรวจสอบรัฐบาลจากประชาชนและสื่อมวลชนตลอดเวลาต่อเนื่องมา 57 ปี | - รัฐบาลสิงคโปร์ใช้ ISA ควบคุมการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานและตรวจสอบรัฐบาลจากประชาชนและสื่อมวลชนต่อเนื่องตลอดเวลา | - การก่อการร้าย ใช้กำลังประทุษร้าย ข่มขู่รัฐ หรือประชาชน |
| *ระยะเวลาการประกาศใช้* | ไม่ได้จำกัดระยะเวลา | ไม่ได้จำกัดระยะเวลา | ไม่ได้จำกัดระยะเวลา | 1. Terrorism Act 2000<br>- เป็นอำนาจศาล ไม่เกิน 14 วัน<br>- ขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 28 วัน<br>2. Anti Terrorism, Crime & Security Act 2001<br>- กรณีอายัดทรัพย์มีอำนาจ 2 ปี<br>- กรณีตรวจค้นอาวุธมีอำนาจ 1 เดือน<br>3.The Prevention of Terrorism Act 2005<br>- ขึ้นกับสถานการณ์ แต่ต้องไม่เกิน 1 ปี |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 55 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | The USA | Malaysia | Singapore | England |
|---|---|---|---|---|
| *อำนาจตามกฎหมาย* | - แสวงหาข้อเท็จจริง เช่น การดักฟังโทรศัพท์ การเข้าถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์<br>- ตรวจค้น<br>- ตรวจสอบบุคคลและสถานที่รวมถึงทรัพย์สินของบุคคล | **1. กม.ในสถานการณ์ปกติ**<br>- แทรกแซงสื่อ โดยการดักฟัง ควบคุมสิ่งพิมพ์<br>- ปิดโรงเรียน สำนักพิมพ์<br>- จับกุม การลดทอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคล<br><br>**2. อำนาจพิเศษที่ใช้บังคับในสถานการณ์พิเศษและข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล**<br>- รัฐมีอำนาจสูงสุดในการจัดการบริหาร<br>- ควบคุมความเคลื่อนไหวทางการเมืองและทางสังคม เช่น ห้ามการตีพิมพ์ หรือการสั่งปิดสถานศึกษา | **1.กม.ในสถานการณ์ปกติ**<br>- ห้ามจัดตั้งองค์กร/ สมาคมกึ่งทหาร<br>- ควบคุมสื่อ สิ่งพิมพ์<br>- ปิดโรงเรียน สำนักพิมพ์<br>- ตรวจค้น/ยึดเอกสารโดยไม่ต้องมีหมายค้น<br>- กักขังโดยไม่ต้องขึ้นศาล<br>**2.อำนาจพิเศษที่ใช้บังคับในสถานการณ์พิเศษ**<br>- ประธานาธิบดีมีอำนาจประกาศพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area) | 1. ตรวจค้น ยึด อายัด สิ่งของทรัพย์สินของผู้ต้องสงสัยที่อาจเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย<br>2. จับกุมผู้ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย<br>3. สืบสวน สอบสวน ดักฟัง<br>4. อายัดทรัพย์<br>5. ตรวจค้นอาวุธนิวเคลียร์<br>6. การจับกุมในพื้นที่หวงห้ามของสนามบินโดยไม่ต้องมีหมายจับ<br>7. คุ้มครองบุคคล<br>8. กำหนดระเบียบขั้นตอนตรวจค้น<br>9. รมต.มีอำนาจจับกุมกักบริเวณ |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 56 3/13/55 BE 4:04 PM

ในสถานการณ์ไม่ปกติ

## ตารางเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงในต่างประเทศ

| *ประเด็น* | *The USA* | *England* | *France* | *Spain* |
|---|---|---|---|---|
| *กฎหมายที่บังคับใช้* | ✿ **กฎหมายอัยการศึก :** ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร **(ถูกยกเลิกหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2)**<br>✿ **กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน :** เป็นลายลักษณ์อักษร<br>- The National Emergencies Act (1976)<br>- Executive order | ✿ **กฎหมายอัยการศึก :** ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร<br>✿ **พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004) :** เป็นลายลักษณ์อักษร แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ<br>1) บทบัญญัติการจัดการในระดับท้องถิ่น กรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน<br>2) อำนาจการตรากฎหมายฉุกเฉินของรัฐบาล | ✿ **กฎหมายอัยการศึก**<br>✿ **รัฐบัญญัติ/พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>✿ **รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 16** | ✿ **บทบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรา 116 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1978 (Provision Common to the Three States)**<br>1) State of Alarm : สถานการณ์เตือนภัย<br>2) State of Emergency : สถานการณ์ฉุกเฉิน<br>3) State of Siege : สถานการณ์ที่ต้องควบคุมพื้นที่ |
| *ผู้มีอำนาจในการประกาศ* | ✿ **กฎหมายอัยการศึก (ยกเลิกแล้ว)** | ✿ **กฎหมายอัยการศึก**<br>**- ผู้บังคับบัญชาทหาร** | ✿ **กฎหมายอัยการศึก**<br>**- ผู้บังคับบัญชาทหาร** | ✿ Provision Common to the Three States |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 57 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | The USA | England | France | Spain |
|---|---|---|---|---|
| *ผู้มีอำนาจในการประกาศ* | - ประธานาธิบดี<br>- ผู้บังคับบัญชาทหารภายใต้การอำนวยการของประธานาธิบดี<br>- ผู้ว่าการรัฐ<br>✿ **กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>- ประธานาธิบดี<br>- ผู้ว่าการรัฐ<br>- ผู้ปกครองท้องถิ่น | ✿ **พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004)**<br>**1) ส่วนท้องถิ่น**<br>- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>**2) อำนาจฉุกเฉินของรัฐบาลกลาง**<br>- นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยตรง | ✿ **รัฐบัญญัติ/พระราชบัญญัติ สถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>- ประธานาธิบดีผ่านคณะรัฐมนตรี<br>✿ **รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ม. 16**<br>- ประธานาธิบดีผ่านฝ่ายบริหารและตุลาการรัฐธรรมนูญ | - State of Alarm : ฝ่ายบริหาร<br>- State of Emergency : ฝ่ายบริหาร<br>- State of Siege : ฝ่ายบริหาร |
| *คณะทำงาน* | ✿ **กฎหมายอัยการศึก** *(ยกเลิกการใช้ไปหลังสิ้นสุดสงครามโลก ครั้งที่ 2)*<br>- หน่วยทหาร ศาลทหาร และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจภายใต้ประกาศฯ | ✿ **กฎหมายอัยการศึก**<br>- หน่วยทหาร ศาลทหาร และเจ้าหน้าที่ ที่ได้รับมอบอำนาจภายใต้ประกาศฯ | ✿ **กฎหมายอัยการศึก**<br>- หน่วยทหาร ศาลทหาร และเจ้าหน้าที่ ที่ได้รับมอบอำนาจภายใต้ประกาศฯ | ✿ State of Alarm<br>- เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในท้องถิ่น และส่วนกลาง<br>✿ State of Emergency<br>- เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในท้องถิ่น และส่วนกลาง |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 58 3/13/55 BE 4:04 PM

| *ประเด็น* | *The USA* | *England* | *France* | *Spain* |
|---|---|---|---|---|
| *เหตุในการประกาศ* | ✿ **กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>- เจ้าหน้าที่รัฐ<br>- ตำรวจ | ✿ **พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004)**<br>1) **ส่วนท้องถิ่น**<br>- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>- สำนักงานสิ่งแวดล้อม<br>- สำนักงานท่าเรือท้องถิ่น<br>- บริการฉุกเฉินต่างๆ เช่น ตำรวจ ขนส่ง ดับเพลิง รถพยาบาล<br>- หน่วยสนับสนุน<br>2) **อำนาจฉุกเฉินของรัฐบาล**<br>- เจ้าหน้าที่รัฐ<br>- ตำรวจ | ✿ **รัฐบัญญัติ/พระราชบัญญัติ สถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>- คณะรัฐมนตรี<br>- เจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด<br><br>✿ **รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ม. 16**<br>- ประธานาธิบดีเป็นศูนย์รวมอำนาจ **"แบบเผด็จการชั่วคราว"**<br>- นายกรัฐมนตรี<br>- ประธานสภาผู้แทนราษฎร<br>- ประธานวุฒิสภา<br>- คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ | ✿ State of Siege<br>- เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในท้องถิ่น และส่วนกลาง |
| | ✿ **กฎหมายอัยการศึก (ยกเลิกแล้ว)**<br>- ภาวะสงคราม | ✿ **กฎหมายอัยการศึก**<br>- สงคราม/ การก่อการร้าย<br>- จลาจลรุนแรง | ✿ **กฎหมายอัยการศึก**<br>กรณีภัยคุกคามปัจจุบันทันด่วนจากสงคราม | ✿ State of Alarm<br>- เกิดภัยธรรมชาติ<br>- วิกฤติเกี่ยวกับสุขภาพประชาชน |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 59 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | The USA | England | France | Spain |
|---|---|---|---|---|
| | - ความมั่นคงของประเทศ<br>- จลาจลกลางเมือง<br>- เมื่อมีการรุกราน/ก่อการร้าย/ก่อการกบฏในดินแดน<br>✿ **กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>- การก่อการร้าย<br>- จลาจลกลางเมือง<br>- ภัยพิบัติทางธรรมชาติ | ✿ **พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ.2004 (Civil Contingencies Act 2004)**<br>- อุบัติภัยฉุกเฉิน ก่อการร้าย<br>- ภัยต่อชีวิต ความผาสุกของประชาชน<br>- ภัยต่อสิ่งแวดล้อม<br>- ภัยต่อความมั่นคงของประเทศ | - การใช้กำลังอาวุธประทุษร้ายต่ออำนาจรัฐ<br>✿ **รัฐบัญญัติ/พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>- ภัยคุกคามปัจจุบันทันด่วนต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง<br>- ภัยพิบัติสาธารณะ<br>✿ **รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ม. 16** ถูกนำมาใช้ในกรณี ต่อไปนี้<br>- สถาบัน เอกราชของรัฐถูกคุกคาม<br>- พันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างรุนแรงและปัจจุบันทันด่วนเป็นเหตุให้องค์กรรัฐต้องหยุดชะงักลง | - การหยุดบริการสาธารณะเนื่องจากมีการชุมนุม<br>- การขาดแคลนอาหาร<br>✿ State of Emergency<br>วิกฤติการณ์ที่การใช้อำนาจรัฐตามปกติไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ด้วยเหตุจาก<br>- การใช้สิทธิและเสรีภาพโดยเสรีของประชาชน<br>- การดำเนินงานตามปกติของสถาบันประชาธิปไตย<br>- บริการสาธารณะที่จำเป็น<br>- ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้านอื่นๆ<br>✿ State of Siege<br>ใช้ในกรณีสถานการณ์ที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีอื่นๆ คือ |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 60 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | The USA | England | France | Spain |
|---|---|---|---|---|
| | | | | - เกิดการจลาจล<br>- การใช้กำลังต่อต้านอธิปไตยของชาติ<br>- ความสงบเรียบร้อยตามรัฐธรรมนูญ |
| *ระยะเวลาการประกาศใช้* | ✿ **กฎหมายอัยการศึก (ยกเลิกแล้ว)**<br>- ไม่มีกำหนด แต่จะสิ้นสุดเมื่อสถานการณ์สงบลง<br><br>✿ **กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>- มีกำหนด 1 ปีหลังจากประกาศใช้ ในกรณีที่ต้องการขยายเวลาหรือคงประกาศไว้จะต้องประกาศใน Federal Register และแจ้งไปยังรัฐสภาภายใน 90 วันก่อนครบรอบปีของการประกาศ | ✿ **กฎหมายอัยการศึก**<br>- ไม่มีกำหนด แต่จะสิ้นสุดเมื่อสถานการณ์สงบลง<br><br>✿ **พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ.2004 (Civil Contingencies Act 2004)**<br>- ระยะเวลาบังคับใช้ 30 วันนับแต่วันที่ได้ทำขึ้นหรือตามที่กำหนดไว้ในประกาศก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามอาจมีการต่อระยะเวลาเมื่อผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา | ✿ **กฎหมายอัยการศึก**<br>- ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการกำหนดระยะเวลาและพื้นที่โดยจะต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านความเห็นชอบของ ครม.<br>✿ **รัฐบัญญัติ/พระราชบัญญัติ สถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>- ไม่เกิน 12 วันหลังจากประกาศใช้ และการขยายระยะเวลาต้องเสนอผ่านรัฐสภา<br>✿ **รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ม. 16**<br>- มาตรการนี้ต้องดำเนินในระยะเวลาที่จำกัดที่สุดและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น | ✿ ไม่เกิน 15 วันหลังจากประกาศใช้ และให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการขยายระยะเวลา |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 61 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | The USA | England | France | Spain |
|---|---|---|---|---|
| | - มีการออก Joint Resolution โดยรัฐสภาเพื่อกำหนดการสิ้นสุดของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน<br>- ประธานาธิบดีออกประกาศสิ้นสุดสถานการณ์ฉุกเฉิน (Proclamation) | | | |
| *อำนาจตามกฎหมาย* | ✿ **กฎหมายอัยการศึก (ยกเลิกแล้ว)**<br>- จับกุมคุมขังพลเรือนที่ต้องสงสัยโดยไม่ต้องมีหมายศาล<br>- การควบคุมตัวกรณีต้องสงสัยว่าก่อกบฏ สร้างความวุ่นวาย<br>- การตรวจค้นโดยไม่ต้องมีคำสั่งศาล<br>- การจำกัดสิทธิการชุมนุม/รวมกลุ่ม | ✿ **กฎหมายอัยการศึก**<br>- อำนาจบริหารจัดการสถานการณ์จะเป็นของฝ่ายทหารชั่วคราว | ✿ **กฎหมายอัยการศึก**<br>อำนาจหน้าที่จะเป็นของฝ่ายทหารชั่วคราว เช่น<br>- การตรวจค้นเคหสถานในเวลากลางวันและกลางคืน<br>- สั่งให้บุคคลต้องคำพิพากษาถึงที่สุด กรณีกระทำความผิดอาญาขั้นรุนแรงและขั้นรุนแรงที่สุด<br>- ให้บุคคลที่ไม่มีภูมิลำเนาในเขตที่ประกาศฯออกนอกพื้นที่ | ✿ **อำนาจของกม.ทั้ง 3 ประเภท**<br>- จำกัดการเคลื่อนย้ายของประชาชนหรือพาหนะในพื้นที่<br>- มีอำนาจเรียกสินค้าที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหาในสถานการณ์นี้<br>- การออกคำสั่งให้เงางาม<br>- อำนาจขัดขวางการดำเนินกิจการและการยึดโรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์ม อื่นๆ |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 62 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | The USA | England | France | Spain |
|---|---|---|---|---|
| | - การควบคุมเวลาออกนอกเคหสถาน<br>- การห้ามซื้อขายอาวุธสินค้าบางประเภท | | - ตรวจค้นและยึดอาวุธ สั่งห้ามบุคคลส่งมอบอาวุธให้ทางการ<br>- ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดทั้งพลเรือนและทหารในศาลทหารได้<br>- ประชาชนยังมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเว้นแต่ขัดกับกฎอัยการศึก | ยกเว้นที่พักอาศัย<br>- อำนาจการจำกัด ปันส่วนซึ่งบริการหรืออาหาร<br>- อำนาจออกคำสั่งป้องกันการขาดแคลนอาหาร |
| | ✿ **กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>- การจำกัดขอบเขตของบุคคลที่ถือเป็นภัยคุกคามต่อประเทศ<br>- การจำกัดการเดินทางเข้าออกประเทศ<br>- จำกัดวิธีการเข้าถึงสัญชาติของอเมริกา<br>- จำกัดความเคลื่อนไหวของบุคคลภายในประเทศ | ✿ **พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004)**<br>- การหยุดและการค้นบุคคล หรือพาหนะต้องสงสัย (Stop and Search) เป็นอำนาจทั่วไปของตำรวจในการปฏิบัติ<br>- การจับกุม (Arrest) การจับกุมบุคคลต้องสงสัย (ทั้ง | ✿ **รัฐบัญญัติ/พระราชบัญญัติ สถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>อำนาจพื้นฐาน<br>- สั่งปิดสถานบันเทิง ร้านเหล้า สถานชุมนุมทุกประเภทในพื้นที่<br>- ตรวจค้นเคหสถานในเวลากลางวันและกลางคืน<br>- ออกมาตรการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ<br>- ศาลอาญายังมีอำนาจ | |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 63 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | The USA | England | France | Spain |
|---|---|---|---|---|
| | - บังคับการลงทะเบียนกับรัฐบาล<br>- จำกัดอิสรภาพส่วนบุคคลบางประการ<br>- การจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับ | มีหมายจับ และไม่มีหมายจับ<br>- การกักขังบุคคลต้องสงสัย (Detention)<br>- การปฏิบัติและการสอบปากคำบุคคลต้องสงสัย (Treatment and Questionin)<br>- การควบคุมสื่อ<br>- การดักฟัง<br>- การลดทอนเสรีภาพทางวิชาการ | พิจารณาคดีตามปกติ ยกเว้นฝ่ายทหารขอใช้ศาลทหารเป็นบางคดี<br>1. ระดับผู้ว่าราชการจังหวัด<br>- ห้ามบุคคลหรือพาหนะสัญจรตามเวลาที่กำหนดในประกาศ<br>- ประกาศเขตหวงห้าม/ เขตปลอดภัย/วางระเบียบต่างๆ<br>- ให้บุคคลที่ขัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐออกนอกพื้นที่<br>2. ระดับรัฐมนตรี<br>- กักบริเวณบุคคลที่ต้องสงสัย<br>- สั่งให้ผู้ครอบครองอาวุธส่งมอบอาวุธให้แก่ทางการ<br>✿ **รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ม. 16**<br>- อำนาจบริหาร รัฐสภา และศาลถูกรวบรวมไว้ที่ประธานาธิบดีแบบเบ็ดเสร็จ ยกเว้นการสั่งยุบสภาฯ | |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 64 3/13/55 BE 4:04 PM

# Part 2 : กฎหมายความมั่นคงในประเทศไทย

**กฎหมายความมั่นคง ในสถานการณ์ปกติ/ไม่ปกติ**

- พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

**กฎหมายความมั่นคง ในสถานการณ์ไม่ปกติ**

- พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457
- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

**สรุปตารางเปรียบเทียบความแตกต่าง ระหว่างกฎหมายความมั่นคงในประเทศไทย**



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 65 3/13/55 BE 4:04 PM

# ประเทศไทย
# (Kingdom of Thailand)

ในตอนที่ 1 เราได้ทำความเข้าใจถึงการบังคับใช้และเอกลักษณ์ของกฎหมายความมั่นคงแต่ละฉบับในต่างประเทศมาแล้ว โดยบางประเทศนั้นมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายพิเศษที่จะบังคับใช้เฉพาะในสถานการณ์ไม่ปกติเท่านั้น ขณะที่บางประเทศบัญญัติไว้เป็นเพียงมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

สำหรับประเทศไทย กฎหมายความมั่นคงจัดเป็นกฎหมายพิเศษที่มีการบัญญัติและบังคับใช้หลายฉบับ แต่โดยหลักแล้วจะใช้บังคับอยู่ 3 ฉบับใน 2 สถานการณ์ คือ

- พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ที่มีอำนาจบังคับใช้ในสถานการณ์ปกติและไม่ปกติของประเทศ
- พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2547 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่มีอำนาจจบังคับใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติเท่านั้น

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## ~ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ~

**ความหมาย**

**"การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร"** หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกันควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ (ม.3)



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 66 3/13/55 BE 4:04 PM

**ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง**

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า "กอ.รมน." โดยสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรประกอบด้วย

| | | |
|---|---|---|
| ✌ นายกรัฐมนตรี | เป็น | ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า "ผอ.รมน." |
| ✌ ผู้บัญชาการทหารบก | เป็น | รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร |
| ✌ เสนาธิการทหารบก | เป็น | เลขาธิการ กอ.รมน. |

**อำนาจหน้าที่**

1. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป
2. อำนวยการในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนงาน แนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของแผนนั้น
3. อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามแผน ในการนี้คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการกำกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้
4. เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ สร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและความสงบเรียบร้อยของสังคม
5. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 67 3/13/55 BE 4:04 PM

**คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร** ประกอบด้วย

- นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย อัยการสูงสุด เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมบัญชีกลางและอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นกรรมการ
- เลขาธิการ กอ.รมน. เป็นกรรมการและเลขานุการ
- ข้าราชการใน กอ.รมน. ไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

**อำนาจหน้าที่**

1. กำกับการทำงาน ให้คำปรึกษาและเสนอแนะในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน.
2. วางระเบียบเกี่ยวกับการอำนวยการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
3. วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัด
4. ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุและการจัดการทรัพย์สินของ กอ.รมน.
5. แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา กอ.รมน. โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคส่วนต่างๆ อย่างน้อยให้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี การรักษาความมั่นคงของรัฐ สื่อมวลชนและมีหน้าที่ในการเสนอแนะการแก้ไข



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 68 3/13/55 BE 4:04 PM

ปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น และให้คำปรึกษาตามที่คณะกรรมการหารือ

6. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย
7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

**เหตุในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน**

พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรตลอด 24 ชั่วโมง กล่าวคือ

- ในภาวะปกติ เป็นกฎหมายที่ใช้เพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไขและฟื้นฟูสถานการณ์ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลายหรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของประชาชนและรัฐ
- ในภาวะไม่ปกติ เป็นกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแต่มีแนวโน้มที่จะอยู่ต่อไปให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ**

กอ.รมน. ดำเนินการแทนหรือมีอำนาจดำเนินการภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วย และการประกาศใช้ พ.ร.บ. นี้ในแต่ละครั้งจะสิ้นสุดลงเมื่อเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นสิ้นสุดลง

**อำนาจตามกฎหมาย**

1. ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตาม พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในฯ (ม.15)



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 69 3/13/55 BE 4:04 PM

2. จัดทำแผนการดำเนินการตามข้อ 1 เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบกำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน
3. สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนดในการจัดทำแผนตามข้อ 2 ให้ กอ.รมน. ประชุมหารือกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย และในการนี้ให้จัดทำแผนเผชิญเหตุในแต่ละสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

**ผู้อำนวยการมีอำนาจออกข้อกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี** ดังต่อไปนี้

1. ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด
2. ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น
3. ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด
4. ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน
5. ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือยานพาหนะ และกำหนดการใช้เส้นทางหรือยานพาหนะ
6. ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

**การชดเชยค่าเสียหาย**

ในการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 70 3/13/55 BE 4:04 PM

## ~ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ~

*"เหตุที่จะต้องเรียกว่า **"กฎอัยการศึก"** นั้น เพราะเหตุว่ากฎหมายนี้จะประกาศใช้ได้แต่เฉพาะเวลามีสงคราม หรือการจลาจล หรือมีความจำเป็นที่จะรักษาความเรียบร้อยให้ปราศจากภัย"*

*กฎเสนาบดีกระทรวงกลาโหม 2457*

จากประสบการณ์ในอดีตของประเทศไทย จะพบว่าในเวลาที่บ้านเมืองต้องเผชิญกับวิกฤติทางสังคม ซึ่งกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขและความมั่นคงภายในประเทศ อาทิ การชุมนุมประท้วง ก่อจลาจล ก่อการร้าย หรือเมื่อมีการก่อรัฐประหารแล้ว จะมีการประกาศให้ใช้กฎอัยการศึกอยู่เป็นประจำ โดยรัฐบาลมีอำนาจที่จะประกาศใช้ "กฎอัยการศึก" เพื่อควบคุมสถานการณ์ในขณะนั้นให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และยุติความวุ่นวายนำความสงบกลับคืนมาสู่ประชาชนโดยเร็ว หลักเกณฑ์สำคัญของกฎอัยการศึก คือ การโอนอำนาจจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เท่าที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าจำเป็นโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการต่อสู้ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และศาลทหารมีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลยุติธรรม สำหรับคดีอาญาที่ผู้มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึก จะระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายประกาศกฎอัยการศึก

แต่ในสายตาของนักประชาธิปไตยและความรู้สึกของประชาชนทั่วไป "กฎอัยการศึก" เป็นเสมือนเครื่องมือที่ฝ่ายทหารใช้ยึดอำนาจการปกครองแบบเบ็ดเสร็จ หรือเป็นสัญลักษณ์ของระบอบเผด็จการ ซึ่งสวนทางกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงอย่างสิ้นเชิง เพราะแท้ที่จริงแล้ว กฎอัยการศึกมีไว้เพื่อเป็นเครื่องมือ หรือมาตรการทางกฎหมายในการที่จะรองรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่มีสมรรถภาพดีกว่าในการที่จะรักษาความมั่นคงของประเทศชาติในยามคับขัน ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่อาจใช้หน่วยงานของฝ่ายพลเรือนได้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 71 3/13/55 BE 4:04 PM

กฎอัยการศึกถือเป็นกฎหมายในยามศึกสงคราม โดยเป็นระบบกฎหมายพิเศษที่มีไว้ใช้ในยามที่ประเทศตกอยู่ในภาวะวิกฤติ มีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนลงไปบ้าง ทั้งนี้ก็เพื่อความมั่นคงปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร สำหรับประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายเรื่องกฎอัยการศึกเป็นครั้งแรกในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 เรียกว่า ***"กฎอัยการศึก รัตนโกสินทร์ศก 126"*** ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ทรงยกเลิกและให้ตรากฎหมายใหม่ที่มีความเหมาะสมกับยุคสมัยมากกว่ามาประกาศใช้แทน คือ ***"พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457"*** ซึ่งมีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ล่าสุดมีการประกาศกฎอัยการศึกเมื่อปี พ.ศ. 2547 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส เนื่องจากเหตุลอบสังหารประชาชนและเจ้าหน้าที่ การลอบวางระเบิดเผาทำลายอาคาร บ้านเรือน เส้นทางคมนาคม และสถานที่ราชการอันเป็นเหตุให้ผู้บริสุทธิ์เป็นจำนวนมากได้รับบาดเจ็บ และเสียชีวิต ซึ่งสถานการณ์ความรุนแรงดังกล่าวกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งสั่นสะเทือนความมั่นคงและอธิปไตยของชาติเป็นอย่างยิ่ง

พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ได้ประกาศใช้จนถึงวันนี้ เป็นเวลามากกว่า 97 ปี ซึ่งมีรายละเอียด รวมทั้งสิ้น 17 มาตรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศจากภัยคุกคามทั้งในและนอกประเทศ *(ม.2)*

การประกาศใช้กฎอัยการศึก ผู้มีอำนาจประกาศจะประกาศเป็นพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึก โดยอาจเป็นการกำหนดให้บังคับใช้ทุกมาตรา บางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตราทั่วทั้งราชอาณาจักร หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งของราชอาณาจักรก็ได้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจประกาศและเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว พระราชบัญญัติหรือกฎหมายใดที่ขัดกับข้อบังคับของกฎอัยการศึกนี้จะถูกระงับลงชั่วคราว

**ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก** ได้แก่

1. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ
2. ผู้บังคับบัญชาทหาร แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

   *กรณีแรก* ผู้บังคับบัญชาทหาร ซึ่งมีกำลังทหารอยู่ในบังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน

   *กรณีสอง* ผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นของทหาร



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 72 3/13/55 BE 4:04 PM

ผู้บังคับบัญชาทหารที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกนี้ กฎหมายให้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้เฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่เท่านั้น และเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วก็จะต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด *(ม.4)*

**ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของกฎอัยการศึก**

การที่จะเลิกใช้กฎอัยการศึกกระทำได้เพียงทางเดียว คือ ต้องมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเท่านั้น *(ม.5)*

**ขอบเขตและข้อจำกัดของกฎอัยการศึก**

เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว จะทำให้มีผลในทางกฎหมายหลายประการ สรุปได้ดังนี้

**1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน** ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอยู่เหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนใน 3 เรื่อง คือ เรื่องที่เกี่ยวกับการยุทธ์ เรื่องที่เกี่ยวกับการระงับปราบปราม หรือเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร *(ม.6)*

**2. อำนาจในการพิจารณาคดีของศาล** โดยทั่วไปแล้วในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกยังคงให้ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามปกติ เว้นแต่ผู้มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีอาญาบางประเภทที่ได้กำหนดไว้แล้วในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก แต่ถ้าคดีอาญาเรื่องใดที่มีเหตุผลพิเศษอันเกี่ยวด้วยความมั่นคงของประเทศ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด อาจจะสั่งให้นำคดีอาญาเรื่องนั้นๆ ไปพิจารณาพิพากษาในศาลทหารก็ได้

นอกจากนี้ยังมีข้อน่าสังเกตคือ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ศาลทหารในเขตที่มีการใช้กฎอัยการศึกเป็นศาลทหารในเวลาไม่ปกติ ซึ่งมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา คือ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารมีเพียงชั้นเดียวจะไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาได้ และผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกอาจจะประกาศกำหนดให้ศาลพลเรือนทำหน้าที่เป็นศาลทหารได้ด้วย *(ม.7)*

**3. เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร** มีอำนาจในการที่จะตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และขับไล่ พอสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่จะมีอำนาจดังกล่าวนั้นมิได้หมายความว่าทหารทุกคนจะมีอำนาจดังกล่าว แต่กฎหมายให้หมายถึงเฉพาะผู้ที่มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น และในทางปฏิบัติเมื่อมีการใช้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 73 3/13/55 BE 4:04 PM

กฎอัยการศึกแล้ว ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกก็อาจจะออกประกาศเพื่อแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหาร หรือเจ้าหน้าที่อื่น เพื่อให้กระทำการต่างๆ ดังกล่าวได้ *(ม.8-15)*

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจการตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด และเข้าอยู่อาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่และขับไล่ ผู้เสียหายจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายไม่ได้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจในการปกครองแบบเบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายทหาร *(ม.16)*

กฎอัยการศึกถือเป็นมาตรการทางกฎหมายอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการรองรับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหาร เพื่อให้บรรลุถึงภารกิจในการรักษาความมั่นคงของประเทศชาติ จึงได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้อย่างมากมาย อำนาจดังกล่าวมีผลในทางรอนสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นจึงเห็นว่าการสั่งการโดยใช้อำนาจของฝ่ายทหารตามกฎอัยการศึกนี้ควรยึดถือและปฏิบัติอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง ละเอียดรอบคอบ และมีความจำเป็นอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติ....



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 74 3/13/55 BE 4:04 PM

# ~ พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ~

**สถานการณ์ฉุกเฉิน** (State of emergency) เป็นสถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยแห่งรัฐหรือทำให้รัฐตกอยู่ในภาวะคับขัน เช่น ภัยธรรมชาติ การก่อความไม่สงบ หรือการสงคราม ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจประกาศว่าพื้นที่ใดกำลังตกอยู่ในสถานการณ์ดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของรัฐซึ่งให้อำนาจพิเศษในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแต่ไม่เบ็ดเสร็จเท่าการประกาศใช้กฎอัยการศึก รวมทั้งมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางประการด้วย เช่น การห้ามออกจากเคหสถาน (curfew) หรือการห้ามมั่วสุมชุมนุมกันเพื่อการใดๆ ในพื้นที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

**ความหมาย**

**สถานการณ์ฉุกเฉิน** หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องปัดหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง *(พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ม.4)*

**สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง** ได้แก่ กรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที *(พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ม.11)*



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 75 3/13/55 BE 4:04 PM

ประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินมาแล้ว 2 ฉบับ คือ **"พ.ร.บ. ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495"** ซึ่งประกาศใช้ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2495 แต่ได้ถูกยกเลิกไปหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับใหม่เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 สมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี คือ **"พ.ร.ก. ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548"** ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน

ความไม่สอดคล้องกันระหว่างสถานการณ์ด้านความมั่นคงภายในประเทศและรูปแบบของการก่อความไม่สงบในปัจจุบันกับบทบัญญัติใน พ.ร.บ. สถานการณ์ฉุกเฉินฉบับเดิม (พ.ศ. 2495) ซึ่งไม่ได้บัญญัติมาตรการในการแก้ไขและฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากเหตุภัยพิบัติสาธารณะ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอาจมีผลให้เจ้าหน้าที่บางฝ่ายต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่เดิมลงชั่วคราวแล้วจัดตั้งศูนย์รวมอำนาจไปยังเจ้าหน้าที่อีกฝ่ายเพื่ออำนวยความสะดวกในการควบคุมสถานการณ์ในทันที

**อำนาจในการประกาศ**

การประกาศว่าท้องที่ใดกำลังตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินและสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้าร่วมกันเยียวยาสถานการณ์นั้นให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยจะประกาศทั้งราชอาณาจักรหรือบางท้องที่ก็ได้ และประกาศนี้มีอายุใช้บังคับ 3 เดือนนับแต่วันประกาศ แต่นายกรัฐมนตรีอาจขยายอายุดังกล่าวได้คราวละไม่เกิน 3 เดือนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.5)*

**เหตุในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน**

สถานการณ์ที่มีความจำเป็นต้องควบคุมเพื่อกลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว และไม่อาจแก้ไขได้ด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ ได้แก่

- สถานการณ์ที่กระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน สิทธิ และเสรีภาพของประชาชน
- สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเอกราช ความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ
- สถานการณ์ที่มีการใช้ความรุนแรงภายในประเทศ เช่น การจลาจลกลางเมือง



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 76 3/13/55 BE 4:04 PM

**การประกาศและการยกเลิกประกาศ**

ในบางสถานการณ์ หากไม่อาจขอความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจประกาศไปก่อน ค่อยขอความเห็นชอบทีหลังภายในสามวันนับแต่วันประกาศ หากคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบประกาศเช่นว่าจะเป็นอันสิ้นสุดลง *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.5 ว.1)*

เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้วก็ดี เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบก็ดีหรือเมื่ออายุของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับหนึ่งๆ สิ้นสุดลงก็ดี นายกรัฐมนตรีจะมีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.5 ว.3)*

ทั้งนี้ ในกฎหมายเดิมกำหนดให้การประกาศและยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกัน *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.21)*

**การจัดการสถานการณ์**

**1. การรวมศูนย์อำนาจ**

ท้องที่ใดที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชนจะโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.7 ว.1) นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจกำหนดให้อำนาจหน้าที่บางส่วนหรือทั้งหมดที่กฎหมายมีให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด กลายมาเป็นของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวด้วย *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.7 ว.2)*

อย่างไรก็ดี นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีแทน หรือมอบหมายให้เขาเหล่านั้นเป็นผู้กำกับการปฏิบัติการของผู้เกี่ยวข้องได้ โดยในกรณีหลังนี้ ให้ถือว่าเขาเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้เกี่ยวข้องดังกล่าว *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.7 ว.6)*

**2. พนักงานเจ้าหน้าที่**

พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.7 ว.3)*



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 77 3/13/55 BE 4:04 PM

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ตำรวจ หรือทหารซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจ แม่ทัพ หรือเทียบเท่า เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดให้เขาเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน เขาจะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการทุกกรมกองและบรรดาพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อการนี้ ทั้งนี้ การปฏิบัติการทางทหารจะคงดำเนินไปตามระเบียบปฏิบัติเดิม แต่ต้องสอดคล้องกับที่เขากำหนด *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.7 ว.4)*

พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดด้วย *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.15)*

อนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อปฏิบัติการใดตามอำนาจหน้าที่แล้ว หากการนั้นกระทำไปโดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินกว่าเหตุหรือความจำเป็นแล้ว ก็ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย แต่ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติการดังกล่าวคงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อยู่ *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.17)*

**3. อำนาจออกข้อกำหนดและประกาศ**

เพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดดังต่อไปนี้ (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.9) โดยในข้อกำหนดเหล่านี้ นายกรัฐมนตรีจะระบุเงื่อนไขหรือระยะเวลาในการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมในการปฏิบัติการก็ได้ *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.9 ว.2)*

- ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น เช่น ทูตหรือผู้แทนต่างประเทศหรือระหว่างประเทศ
- ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย
- ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์หรือสื่ออื่นใด ที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน จนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 78 3/13/55 BE 4:04 PM

ศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือทั่วราชอาณาจักร

- ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ
- ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ
- ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

อนึ่ง ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจดังต่อไปนี้อีกด้วย

1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวผู้ใดซึ่งต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินก็ดี ว่าเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นว่านั้นก็ดี หรือว่าปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินก็ดี ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อกันมิให้ผู้นั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทวีความรุนแรง หรือเพื่อระงับความรุนแรงโดยไม่ชักช้า

2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเรียกมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้นเพื่อกระทำหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน

4) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็ว และหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันท่วงที

5) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนสั่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด ๆ เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง ในกรณีนี้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 79 3/13/55 BE 4:04 PM

6) ประกาศห้ามบุคคลมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้บุคคลกระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

7) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ

8) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ ต้องให้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

9) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบ หรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือต้องดำเนินไปโดยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ หากสิ่งดังกล่าวเป็นเครื่องมือหรือส่วนหนึ่งของเครื่องมือที่ใช้เพื่อการสื่อสาร นายกรัฐมนตรีอาจประกาศให้ใช้มาตรการเช่นว่าทั่วราชอาณาจักรหรือในท้องที่อื่นซึ่งมิได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพิ่มขึ้นด้วยก็ได้ *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.13)*

10) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อเข้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรงหรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย แต่การใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก

บรรดาข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งข้างต้น เมื่อมีผลใช้บังคับแล้วต้องประกาศใน รก. ด้วย *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.14)*

**4. การจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย**

ในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ใดซึ่งต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินก็ดี ว่าเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นว่านั้นก็ดี หรือว่าปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินก็ดี พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องขออนุญาตศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ก็มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวไว้ได้ไม่เกินเจ็ดวัน แต่อาจร้องขอต่อศาลเพื่อขยายเวลาดังกล่าวได้คราวละ 7 วัน แต่รวมกันทุกคราวแล้วต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.12 ว.1) ซึ่งหากครบ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 80 3/13/55 BE 4:04 PM

กำหนดสามสิบวันเช่นว่าแล้วยังต้องการควบคุมตัวต่อไปอีก พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้

ในการขออนุญาตจากศาลเพื่อดำเนินการข้างต้น จะนำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขอออกหมายอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.12 ว.3) ในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย จะปฏิบัติต่อเขาในลักษณะว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ โดยเขาจะต้องถูกควบคุมตัวไว้ในสถานที่ที่กำหนด ซึ่งต้องไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.12 ว.1) ในกับทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาต และจัดสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของตนเพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ด้วย *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.12 ว.2)*

**5. องค์กรช่วยเหลือการปฏิบัติการ**

*5.1 คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน* เป็นกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.6 โดยประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ, ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ, และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

*อำนาจหน้าที่* ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจส่งผลให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีว่ามีความจำเป็นแล้วหรือยังที่จะต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง และสมควรใช้มาตรการใดในการจัดการสถานการณ์นั้นโดยเหมาะสม (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.6) แต่การปฏิบัติการของคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินไม่กระทบกระเทือนการปฏิบัติการของนายกรัฐมนตรีในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.6 ว.2)*



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 81 3/13/55 BE 4:04 PM

*5.2 ที่ปรึกษา* เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่แต่งตั้งขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เพื่อให้คำปรึกษาหรือเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติการในท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.8)*

*5.3 หน่วยงานพิเศษ* เป็นหน่วยงานเฉพาะที่คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.ก. นี้เป็นการชั่วคราวได้จนกว่าจะยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.7 ว.5) เช่น เมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2553 มีการจัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน” (Centre for Resolution of Emergency Situation) หรือเรียกโดยย่อว่า “ศอฉ.” ขึ้นตามประกาศ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในฯ เพื่อการควบคุมการชุมนุมของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติแดงทั้งแผ่นดิน (นปช.) ภายหลังมีการประกาศ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ

**6. ความผิดและโทษ**

ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.18)*

นอกจากนี้ ในกฎหมายเดิมยังว่า ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ผู้ใดสะสมอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดไว้โดยผิดกฎหมาย จะต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นทวีคูณ (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.19) และถ้าผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นคนต่างด้าว เมื่อพ้นโทษแล้วก็ให้เนรเทศออกไปเสียให้พ้นจากราชอาณาจักรด้วย *(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ม.19 ว.2)*

กฎหมายความมั่นคงของประเทศไทยทั้ง 3 ฉบับที่ได้กล่าวมานี้ สรุปเป็นตารางเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นความแตกต่างในประเด็นต่างๆ ได้ดังตารางต่อไปนี้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 82 3/13/55 BE 4:04 PM

## สรุปตารางเปรียบเทียบเนื้อหากฎหมาย 3 ฉบับ, กฎอัยการศึก-พ.ร.ก.ฉุกเฉิน-พ.ร.บ.ความมั่นคงของประเทศไทย

| ประเด็น | พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 | พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 | พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 |
|---|---|---|---|
| สถานการณ์ที่ใช้ | ภาวะไม่ปกติ | ภาวะไม่ปกติ | ภาวะปกติ +ภาวะไม่ปกติ |
| พื้นที่การใช้ | ต้องมีการประกาศพื้นที่ | ต้องมีการประกาศพื้นที่ | **ภาวะไม่ปกติ**ต้องมีการประกาศพื้นที่ |
| ผู้มีอำนาจในการประกาศ | **การประกาศทั่วราชอาณาจักร** เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการประกาศใช้<br>**การประกาศ ณ พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง** ผู้บังคับบัญชาทหารระดับ ผบ.พัน ขึ้นไป และแจ้งให้ ครม.ทราบ | นายกรัฐมนตรี (ผ่านความเห็นชอบของ ครม.) | **ภาวะปกติ** ไม่ต้องประกาศ แต่ พ.รบ.มีอำนาจบริหารงานตามปกติ<br>**ภาวะไม่ปกติ** นายกรัฐมนตรี (ผ่านความเห็นชอบของ ครม.) มีมติให้ กอ.รมน.รับผิดชอบ |
| ผู้ใช้อำนาจ | หน่วยงานทางการทหารใช้อำนาจบริหารแบบเบ็ดเสร็จ | นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้ | **ภาวะปกติ** นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.ฯ หมวด 1<br>**ภาวะไม่ปกติ** กอ.รมน.ใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.หมวด 2 และ ผอ.รมน.ออกข้อกำหนดเพิ่มเติมได้ |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 83 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 | พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 | พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 |
|---|---|---|---|
| **คณะทำงาน** | หน่วยงานทางทหาร | คณะทำงานฯ ประกอบด้วย<br>- รองนายกฯ เป็น ประธานฯ<br>- รมว.กห., มท., ยธ. เป็น รองประธานฯ<br>- ปลัด กห., มท., กต., พม., ยธ., ผอ.สำนักข่าวกรองฯ, อัยการสูงสุด, ผบ.ทสส., ผบ.ทบ., ผบ.ทร., ผบ.ทอ., ผบ.ตร., อธิบดีฯปกครอง, อธิบดีฯป้องกันและบรรเทาฯ เป็น **กรรมการ**<br>- เลขาฯ สมช. เป็น กรรมการและเลขานุการ | **กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบ** ประกอบด้วย<br>- นายกรัฐมนตรี เป็น **ผอ.รมน.**<br>- ผบ.ทบ. เป็น **รอง ผอ.รมน.**<br>- เสธ.ทบ. เป็น **ลธ.กอ.รมน.** |
| **เหตุในการประกาศ** | เหตุอันเป็นภัยต่อความเรียบร้อยจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร<br>- เมื่อมีสงคราม<br>- เมื่อมีจลาจล | สถานการณ์ที่มาฉุกเฉินและร้ายแรงกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบ/เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ/บางส่วนของรัฐ | **ภาวะปกติ**<br>เพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไขและฟื้นฟู<br>**ภาวะไม่ปกติ** ที่ไม่จำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่มีแนวโน้มที่จะอยู่ต่อไป<br>เพื่อป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้งเหตุที่กระทบต่อความมั่นคงฯ |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 84 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 | พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 | พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 |
|---|---|---|---|
| **ระยะเวลาการประกาศใช้และการเลิกประกาศ** | จนกว่าจะมีประกาศพระบรมราชโองการยกเลิกการประกาศใช้ฯ | ครบกำหนด 3 เดือน<br>เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลง<br>ครม.ไม่เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาฯ<br>นายกรัฐมนตรีมีประกาศยกเลิก | เมื่อเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงฯ สิ้นสุดลง |
| **การคุ้มครองเจ้าหน้าที่** | จนท.ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง/อาญา/วินัยและไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย/ค่าปรับใดๆ ได้ | จนท.ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง/อาญา/วินัย แต่ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย/ค่าปรับ | ให้ กอ.รมน.ชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่ผู้สุจริตซึ่งได้รับความเสียหาย |
| **การจับกุม/ควบคุมตัว** | ไม่เกิน 7 วัน | ไม่เกิน 7 วัน<br>ขยายเวลาครั้งละ 7 วัน แต่ไม่เกิน 30 วัน | ไม่มีอำนาจควบคุมตัวในหน่วย |
| **อำนาจตามกฎหมาย** | ทหารมีอำนาจเหนือฝ่ายพลเรือน<br>ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของทหาร<br>ทหารมีอำนาจตรวจค้น/เกณฑ์/ ห้าม/ยึด/ เข้าอาศัย/ทำลาย/เปลี่ยนแปลงสถานที่/ ขับไล่/กักบุคคลต้องสงสัยได้ไม่เกิน 7 วัน โดยไม่ต้องขออำนาจศาล | ติดตาม/ตรวจสอบเหตุการณ์ทั้งในและนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี (ม. 6)<br>นายกฯ มีอำนาจออกข้อกำหนดตรวจค้น ห้ามและประกาศให้ จนท.มีอำนาจเรียก จับกุม, ควบคุมตัว, ยึด, ตรวจค้น, ตรวจสอบ และการห้าม<br>ครม.อาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการชั่วคราวได้จนกว่าจะยกเลิก | **ภาวะปกติ**<br>- ติดตาม ตรวจสอบ และรายงาน ครม. เพื่อพิจารณา<br>- อำนวยการ เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงาน<br>- อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง<br>- กำกับการดำเนินการตามที่ ครม.กำหนด<br>- เสริมสร้าง ปชช.ให้ตระหนักในหน้าที่ต่อชาติ/ศาสน์/กษัตริย์ |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 85 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 | พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 | พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 |
|---|---|---|---|
| | | ประกาศ<br>• ในเขตท้องที่ประกาศฯให้อำนาจกฎหมายใดๆ ระงับแล้วโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกฯ เป็นการชั่วคราว (ม. 7)<br>• นายกฯ อาจมอบอำนาจให้หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรา 9 คือ<br>- Curfew<br>- ห้ามการชุมนุม/มั่วสุมกัน<br>- ห้ามการยุยงให้เกิดความไม่สงบ<br>- ห้ามเสนอ/จำหน่าย/เผยแพร่สิ่งพิมพ์ ที่อาจทำให้เกิดความหวาดกลัวหรือเข้าใจผิดในสถานการณ์ฯ<br>- การกำหนดเส้นทางคมนาคม/ยานพาหนะ<br>- ห้ามการใช้อาคาร/สถานที่<br>- อพยพประชาชนเข้า/ออกจากพื้นที่ | - ดำเนินการอื่นๆ ตามมอบหมาย<br>• **ภาวะไม่ปกติ**<br>ป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงฯ<br>• ผอ.รมน. มีอำนาจออกข้อกำหนด ดังนี้<br>- ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหรืองดการปฏิบัติการ<br>- ระยะเวลา Curfew<br>- ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน<br>- กำหนดการใช้เส้นทางคมนาคม/ยานพาหนะ |
| **บทลงโทษ** | • ตามประมวลกฎหมายอาญาทหาร และ ป.วิอาญา | • จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ | • จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 86 3/13/55 BE 4:04 PM

# Chapter : 3
# การเปรียบเทียบ
## ลักษณะเฉพาะของกฎหมายของไทยกับต่างประเทศ

***ประเทศไทย :*** *พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551*
***สหรัฐอเมริกา :*** *รัฐบัญญัติว่าด้วยความรักชาติ (Patriot Act 2001)*
***มาเลเซียและสิงคโปร์ :*** *กฎหมายรักษาความมั่นคงภายใน (Internal Security Act : ISA)*
***อังกฤษ :*** *กลุ่มกฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย*
***ฝรั่งเศส :*** *รัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน*
***สเปน :*** *Provision Common to the Three States : State of Alarm*

จากการศึกษากฎหมายความมั่นคงในสภาวการณ์ปกติของทั้ง 5 ประเทศซึ่งมีการบัญญัติ และประกาศใช้มาก่อนประเทศไทยนั้น พบว่า แม้จะเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการป้องกัน รักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิต-ทรัพย์สินให้กับประชาชน และธำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิของประเทศชาติเหมือนกันก็ตาม แต่เนื่องจากแต่ละประเทศมีประวัติศาสตร์ความเป็นชาติ พื้นฐานทางการเมือง-การปกครอง ชาติพันธุ์ และวิถีชีวิตของประชากรที่ไม่เหมือนกัน จึงทำให้รูปแบบของภัยคุกคามความมั่นคงในแต่ละประเทศแตกต่างกันไปด้วย อาทิ ประเทศที่มีความหลากหลายทางประชากรศาสตร์ มักประสบปัญหาความแตกแยกและขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ รวมทั้งวิถีของการเมือง-การปกครองก็เป็นกลไกสำคัญในจัดทำกฎหมายขึ้นมาควบคุมสังคม เป็นต้น

ด้วยความแตกต่างดังที่ได้ยกตัวอย่างมา จึงเป็นเหตุให้สภาพของสังคมและความต้องการมาตรการควบคุมทางกฎหมายในแต่ละประเทศมีความเป็นปัจเจกเฉพาะตนอยู่ค่อนข้างมาก การเปรียบเทียบต่อไปนี้ จึงจะขอนำเสนอด้วยการเปรียบเทียบเป็นรายประเด็น ดังนี้

- ที่มาและความจำเป็นของการบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย
- ผู้มีอำนาจในการประกาศ ผู้ใช้อำนาจ ระยะเวลา และการตรวจสอบ
- อำนาจจากการประกาศฯ

ซึ่งอธิบายจากความแตกต่างได้ดังนี้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 87 3/13/55 BE 4:04 PM

## ✌ ที่มาและความจำเป็นของการบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย

การตรากฎหมายความมั่นคงซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษนั้น ในต่างประเทศมักเป็นการตราขึ้นโดยมีจุดประสงค์หลักในการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานด้านความมั่นคงต่อการรับมือสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามประเทศจาก เหตุภัยพิบัติขั้นรุนแรง หรือการก่อการร้ายทั้งภายในและนอกประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

***สหรัฐอเมริกา :*** *"รัฐบัญญัติว่าด้วยความรักชาติ (Patriot Act)"* เป็นกฎหมายที่บัญญัติ และบังคับใช้ควบคู่กับการก่อตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (The Department of Homeland Security : DHS) เมื่อปี ค.ศ. 2001 เป็นผลโดยตรงจากการโจมตีในเหตุการณ์ 911 (11 กันยายน 2001) จากกลุ่มอัลกออิดะห์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งและปราบปรามการก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกาและทั่วโลก รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการสืบสวนสอบสวนเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการป้องกันการก่อการร้ายทั้งในและนอกประเทศโดยเฉพาะจากกลุ่มก่อการร้ายนอกประเทศอย่างอัลกออิดะห์และพันธมิตรในโลกมุสลิม

โดยกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายฉบับนี้ได้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดในด้านนิยามของ "การก่อการร้าย" ขอบเขตการบังคับใช้ การตอบสนองต่อรูปแบบภัยคุกคามแบบใหม่ และบทลงโทษที่มากขึ้นจากกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายฉบับเดิมที่บังคับใช้ก่อนปี ค.ศ. 2001

***มาเลเซียและสิงคโปร์ :*** *"พระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายใน"* (Internal Security Act : ISA) เป็นกฎหมายที่ประเทศอังกฤษนำมาใช้ป้องกันการคุกคามและแผ่ขยายลัทธิคอมมิวนิสต์สู่ประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ในยุคสงครามเย็น ซึ่งในเวลานั้นทั้ง 2 ประเทศเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์มลายา ซึ่งผู้ถูกจับกุมจากกฎหมาย ฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่ต้องสงสัยด้วยข้อหาที่เกี่ยวข้องกับพรรคคอมมิวนิสต์เป็นหลัก

แต่เมื่อสงครามคอมมิวนิสต์ในมาเลเซียและสิงคโปร์สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2532 และทั้ง 2 ประเทศได้รับเอกราชจากอังกฤษแล้ว กฎหมาย ISA กลับไม่ได้ถูกยกเลิกไป เพราะรัฐบาลกลางของประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ยังคงใช้ ISA เป็นกฎหมายหลักในการป้องกันการก่อการร้ายแต่ถูกนำมาใช้ เป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐบาล เช่น ยุทธการลาลัง (Operation Lalang) เมื่อปี พ.ศ. 2530 ผู้ถูกจับกุมส่วนใหญ่กลับเป็นนักการเมืองฝ่ายค้าน ผู้นำเยาวชน นักธุรกิจ และนักเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากการบังคับใช้ในยุคบุกเบิกของกฎหมายฉบับนี้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 88 3/13/55 BE 4:04 PM

***อังกฤษ :*** กฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศอังกฤษฉบับแรกๆ ที่มีการประกาศใช้ คือ ***"พระราชบัญญัติการป้องกันความรุนแรง ค.ศ. 1939"*** (The Prevention of Violence Act 1939) ถูกประกาศใช้เพื่อตอบโต้กองทัพสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (IRA) ที่ต่อต้านและไม่ยอมรับการปกครองจากรัฐบาลกลางของอังกฤษ ก่อนจะถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1973 และแทนที่ด้วย "พรบ. ป้องกันการก่อการร้าย" (The Prevention of Terrorism Acts) ซึ่งเพิ่มเติมการป้องกันการก่อการร้ายภายในประเทศเข้าไปร่วมด้วย พรบ. ฉบับนี้ถูกบังคับใช้เรื่อยมา จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ 911 ในสหรัฐฯ อังกฤษจึงตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกันการก่อการร้ายจากกลุ่มก่อการร้ายนอกประเทศ พรบ. ป้องกันการก่อการร้ายฉบับนั้นจึงถูกแก้ไขและแทนที่ด้วย ***"พรบ. การก่อการร้าย ค.ศ. 2000"*** (Terrorism Act 2000), ***"พรบ. ต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ. 2001"*** (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001) และ ***"พรบ. การป้องกันการก่อการร้าย ค.ศ. 2005"*** (The Prevention of Terrorism Act 2005) ตามลำดับเพื่อขยายการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ขอบเขตการป้องกันและระงับเหตุให้ครอบคลุมทั้งกลุ่มก่อการร้ายจากในและนอกประเทศ รวมทั้งเพื่อลดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน และสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากการก่อการร้าย

***ฝรั่งเศส :*** *"รัฐบัญญัติ/พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน"* ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส รัฐบัญญัติฯ ดังกล่าวถูกใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ฝ่ายบริหารประกาศใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติผ่านการใช้อำนาจทางพลเรือนในหลายๆ ระดับ

การประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินจะประกาศได้ต่อเมื่อมีภยันตรายมากระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือจากเหตุการณ์ที่มีลักษณะเป็นภัยพิบัติสาธารณะ โดยต้องประกาศในรูปพระราชกฤษฎีกาในคณะรัฐมนตรี

อาจสรุปได้ว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะกระทำในกรณีเป็นเรื่องทั่วๆ ไป โดยอำนาจเป็นของพลเรือน ศาลปกครองควบคุมได้เฉพาะมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และหากสถานการณ์คลี่คลายหรือหายเป็นปกติแล้วเจ้าหน้าที่ต้องกลับไปยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายดังเดิม

***สเปน :*** *"Provision Common to the Three States"* ถูกตราขึ้นเพื่อกำหนดสถานะของฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจ ตามสาเหตุและความรุนแรงโดยแบ่งสถานการณ์ออกเป็น 3 ระดับตามความรุนแรงของสถานการณ์ ซึ่งระดับ "State of Siege" เป็นมาตรการที่ถูกนำมาใช้ในสถานการณ์ที่ต้องเข้าควบคุมพื้นที่ จึงน่าจะมีความใกล้เคียงกับการบังคับใช้ พรบ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย คือ ประกาศใช้ในการควบคุมสถานการณ์ที่มีความวุ่นวาย เช่น จลาจลร้ายแรง



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 89 3/13/55 BE 4:04 PM

แต่มีความแตกต่างกัน คือ รัฐบาลสเปนบัญญัติให้การควบคุมสถานการณ์ที่มีความวุ่นวายต่างๆ นี้เป็นเพียงมาตราหนึ่งในรัฐธรรมนูญของประเทศที่ใช้อำนาจผ่านรัฐสภา ขณะที่ประเทศไทยยกระดับการจัดการสถานการณ์เช่นเดียวกันนี้เป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับกฎหมายฉบับอื่นๆ ในกลุ่มเดียวกันทั้งที่ยังมีอำนาจบังคับใช้อยู่และที่ไม่ได้ถูกประกาศยกเลิกการใช้หลังจากมี พรบ. การรักษาความมั่นคงฯ

***ประเทศไทย :*** *"พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551"* ตราขึ้นเนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาความมั่นคงเกิดขึ้นหลายรูปแบบ ทั้งยังมีความรุนแรง รวดเร็ว สลับซับซ้อน และสามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ และเป็นภยันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน

ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที จึงกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบ ตลอดจนบูรณาการ และประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ เพื่อป้องกันภยันตรายทั้งในยามปกติ และในยามที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มี พรบ. การรักษาความมั่นคงฯ ขึ้นเป็นมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์

การบังคับใช้ พรบ. การรักษาความมั่นคงฯ ครอบคลุมทุกสถานการณ์นั้น อธิบายได้ ดังนี้

- *ในสถานการณ์ปกติ :* ประกาศใช้เพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไขและฟื้นฟูสถานการณ์ที่เป็น ภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
- *ในสถานการณ์ไม่ปกติ :* ประกาศใช้เพื่อป้องกัน ปราบปราม ระงับยับยั้งในกรณีที่เหตุการณ์นั้นกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน

## ผู้มีอำนาจในการประกาศ ผู้ใช้อำนาจ ระยะเวลา และการตรวจสอบ

เมื่อเกิดสถานการณ์ความวุ่นวายที่อาจลุกลามกลายเป็นภัยที่กระทบต่อความมั่นคงของพื้นที่ ใดพื้นที่หนึ่ง หรือในภาพรวมทั้งประเทศแล้วนั้น การนำกฎหมายความมั่นคงภายในมาบังคับใช้เพื่อควบคุมและบริหารจัดการสถานการณ์ของแต่ละประเทศจะมีขั้นตอนการประกาศ ผู้รับผิดชอบหลัก การให้อำนาจ รวมทั้งการตรวจสอบที่ไม่เหมือนกัน ดังนี้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 90 3/13/55 BE 4:04 PM

***สหรัฐอเมริกา :*** ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ร้ายแรงโดยใช้อำนาจผ่านรัฐสภา ในการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนของรัฐบาลกลาง คือ กระทรวงหรือกรมที่เกี่ยวข้อง และรัฐบาลท้องถิ่น (หน่วยปกครองมลรัฐ) เป็นผู้ใช้อำนาจตามประกาศฯ บริหารจัดการสถานการณ์และรายงานผลการปฏิบัติงานนั้นกลับมายังรัฐบาลกลาง

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดประกาศของ “USA Patriot Act.” นี้ไม่ได้มีการจำกัดระยะเวลาที่ตายตัว แต่มักสิ้นสุดลงเมื่อเหตุการณ์คลี่คลายและกลับเข้าสู่ภาวะปกติ

การตรวจสอบการใช้อำนาจในการสั่งการทั้งของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักและเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคลนั้น กฎหมายแห่งรัฐบาลกลางให้นำกฎหมายแห่งมลรัฐและเขตอำนาจศาลแห่งท้องที่เกิดเหตุ มาประกอบการพิจารณาความรับผิดของรัฐบาลกลางหรือมลรัฐด้วย เนื่องจากในประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะของการแบ่งอำนาจการปกครองออกเป็นมลรัฐซึ่งแต่ละมลรัฐสามารถออกกฎหมายของตนได้เองโดยอิสระ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแห่งสหพันธ์อีกชั้นหนึ่ง

ส่วนกรณีการเรียกร้องความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคลนั้น กฎหมายความรับผิดในทางละเมิดแห่งรัฐบาลกลางให้สิทธิแก่ประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งมลรัฐรับผิดชอบผลจากการทำหรืองดเว้นกระทำอันเป็นการละเมิดของเจ้าพนักงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดตาม พรบ. ฉบับนี้ ฝ่ายรัฐจะต้องรับผิดเช่นเดียวกับกรณีเอกชนกระทำละเมิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายตามกฎหมายละเมิดแห่งท้องที่ที่เกิดความเสียหายนั้น

***มาเลเซียและสิงคโปร์ :*** ประมุขของประเทศมาเลเซีย (สุลต่าน) และประธานาธิบดีแห่งสิงคโปร์ เป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ร้ายแรงโดยใช้อำนาจผ่านรัฐบาล ในการมอบหมายให้คณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นผู้ใช้อำนาจหลักตามประกาศฯ ในการบริหารจัดการสถานการณ์ และรายงานผลการปฏิบัติงานนั้นกลับมายังรัฐบาล

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดประกาศของ “Internal Security Act. : ISA” นี้ถูกประกาศให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 โดยไม่ได้มีการกำหนดการสิ้นสุดการบังคับใช้ ทำให้ปัจจุบันกฎหมายความมั่นคงฉบับนี้ยังมีผลบังคับใช้อยู่ แต่เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 รัฐบาลมาเลเซียได้ประกาศเตรียมยกเลิกการใช้ ISA ในปีหน้า เนื่องจากการชุมนุมประท้วงของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิก ISA นั้นขยายวงกว้างและกลายเป็นการจลาจลในที่สุด



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 91 3/13/55 BE 4:04 PM

การตรวจสอบการใช้อำนาจในการสั่งการทั้งคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นรายบุคคลนั้น ISA มีข้อบัญญัติที่ยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของสุลต่าน หรือรัฐมนตรีโดยกระบวนการทางศาลยุติธรรมในทุกกรณี เนื่องจากอำนาจถูกรวมศูนย์อยู่กับฝ่ายบริหาร อันทำให้ระบบการเมืองที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เป็นการเมืองแบบ "ฝ่ายบริหารเป็นใหญ่" (Executive Supremacy) กฎหมายความมั่นคงภายในจึงกลายเป็นเครื่องมือที่สมบูรณ์และรอบด้านที่สุดของผู้มีอำนาจ

***อังกฤษ :*** จากการที่กลุ่มกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายของประเทศอังกฤษมีการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขต่อเนื่องมาหลายครั้ง จึงขอนำบทบัญญัติจากการแก้ไขครั้งล่าสุด คือ *"กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย 2005" (Prevention of Terrorism Act 2005)* มาทำการเปรียบเทียบ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ศาลยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือนายอำเภอ เป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ร้ายแรง (ขึ้นอยู่กับว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด) โดยใช้อำนาจผ่านรัฐสภา และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ใช้อำนาจหลักตามประกาศฯ

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดประกาศของ *"Prevention of Terrorism Act 2005"* นี้จะถูกกำหนดโดยคำนึงถึงความรุนแรงหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ระยะเวลาจะไม่เกิน 1 ปี เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งข้อตกลงของการเป็นประชาคมสหภาพยุโรปที่อังกฤษเป็นสมาชิกอยู่

การตรวจสอบการใช้อำนาจในการสั่งการทั้งของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักและเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคลนั้น กฎหมายของประเทศอังกฤษให้สิทธิแก่ประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลรับผิดชอบผลจากการทำหรืองดเว้นกระทำอันเป็นการละเมิดของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐได้บนพื้นฐานแห่งหลักมนุษยธรรมและภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้อีกชั้นหนึ่ง

***ฝรั่งเศส :*** ผู้ที่มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินคือ ประธานาธิบดีโดยใช้อำนาจผ่านคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารของรัฐ ร่วมกับหน่วยงานฝ่ายพลเรือนที่ประกอบด้วย องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และหน่วยงานอิสระของรัฐ แต่จะต้องระบุท้องที่ที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีผลบังคับเป็นเวลาเพียง 12 วันเท่านั้น และจะสิ้นผลเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาให้ขยายระยะเวลาในการบังคับใช้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 92 3/13/55 BE 4:04 PM

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดประกาศของ *"รัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน"* นี้ บัญญัติไว้ว่า ผลของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยคณะรัฐมนตรีมีระยะเวลาได้มากที่สุด 12 วัน ซึ่งเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารฝ่ายเดียวที่สามารถกระทำไปก่อนได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น แต่ถ้าฝ่ายบริหารต้องการขยายเวลาออกไปมากกว่า 12 วัน จะต้องให้รัฐสภาออกเป็นรัฐบัญญัติขยายระยะเวลาเพื่อผ่านการกลั่นกรองจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการอีกขั้นหนึ่งก่อน ในกรณีถ้ามีการโต้แย้งในระยะเวลาที่ได้รับการขยายจากรัฐสภาจะเป็นอำนาจของสภาแห่งรัฐที่จะวินิจฉัยถึงความเหมาะสมของระยะเวลาดังกล่าว

เมื่อนำหลักและแนวความคิดของรัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศฝรั่งเศสมาวิเคราะห์ พรบ. การรักษาความมั่นคงภายในฯ แล้วเห็นได้ว่า พรบ. ฉบับดังกล่าวให้อำนาจส่วนใหญ่แก่กองทัพโดยปราศจากการถ่วงดุล การควบคุม และการตรวจสอบจากองค์กรอื่น

การตรวจสอบการใช้อำนาจในการสั่งการทั้งของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักและเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคลนั้น เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ดังนั้น การเยียวยาความเสียหายของประชาชนจากการกระทำความผิดของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้หลักตามลักษณะของการกระทำความผิด ซึ่งถ้าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่มิชอบหรือเกินเลยจากที่กฎหมายให้อำนาจ ตามลักษณะความผิดทางปกครองสถาบันของรัฐที่มีอำนาจในการเยียวยาในกรณีนี้ก็คือ ศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นความผิดทางแพ่งหรืออาญาศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี ก็คือ ศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปของเขตอำนาจศาลในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ไม่ว่าจะเป็นในกรณีสถานการณ์ปกติหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน

***สเปน :*** นายกรัฐมนตรีในนามของรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) เป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ร้ายแรง หลังได้รับการร้องขอจากผู้ว่าราชการเมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรงในบางส่วนหรือทั้งหมดของพื้นที่ในการปกครอง โดยการประกาศฯ รัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 116 แห่งรัฐธรรมนูญ ออกประกาศฯ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนของประเทศก็ได้

หลังการประกาศฯ ผู้ว่าราชการจะเป็นผู้รับผิดชอบหลัก สามารถออกคำสั่งหรือขอความร่วมมือต่อส่วนราชการ ข้าราชการพลเรือน เจ้าหน้าที่ตำรวจ และคนงานของหน่วยราชการ รวมทั้งการขอความร่วมมือจากกองทัพด้วย

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของการประกาศ *"สถานการณ์เตือนภัย"* (State of Alarm) ให้กระทำโดยกฤษฎีกาผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยระยะเวลาในการประกาศใช้และการสิ้นสุดลงต้องไม่เกิน 15 วัน หากมีการขยายเวลาจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเพื่อกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขระหว่างการขยายเวลา



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 93 3/13/55 BE 4:04 PM

การตรวจสอบการใช้อำนาจในการสั่งการทั้งของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักและเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคลนั้น ผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงทั้งต่อร่างกาย สิทธิ และทรัพย์สินจากการกระทำของรัฐในระหว่างการประกาศฯ ทั้ง 3 ประเภทอาจฟ้องร้องได้ตามกฎหมาย หากเป็นคดีที่ไม่สามารถฟ้องร้องได้ ผู้ได้รับความเสียหายอาจได้รับค่าสินไหมทดแทนตามที่กฎหมายกำหนด

***ประเทศไทย :*** *"พรบ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551"* ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้ แต่จะการดำเนินการที่แยกออกเป็น 2 รูปแบบที่ต่างกันจากเงื่อนไขด้านสถานการณ์ คือ

**สถานการณ์ปกติ :** แม้ไม่มีการประกาศ แต่ พ.รบ. มีอำนาจบริหารงานตามปกติโดยนายกรัฐมนตรีหรือผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมีอำนาจในการบริหารงาน ผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของ "พรบ. การรักษาความมั่นคงภายในฯ" ในสถานการณ์ปกตินี้ไม่มีการจำกัดระยะเวลาสิ้นสุด เพราะมีโครงสร้างการปฏิบัติงานหลักด้านการเตรียมพร้อมและป้องกัน คือ การติดตามและรายงานสถานการณ์ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศให้ทันต่อเหตุการณ์ตลอดเวลา

การตรวจสอบการใช้อำนาจของ กอ.รมน. และเจ้าหน้าที่ ไม่มีการระบุการตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการโดยศาลปกครอง

**สถานการณ์ไม่ปกติ :** เมื่อมีกรณีจำเป็นในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง นายกรัฐมนตรีในฐานะ ผอ.รมน. โดยความเห็นชอบของ ครม. จะมอบหมายให้กองทัพภาคจัดตั้ง "กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค" (กอ.รมน.ภาค) เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อ กอ.รมน. โดยมีแม่ทัพภาคเป็น "ผอ.รมน.ภาค" มีหน้าที่รับผิดชอบและสนับสนุนการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในเขตพื้นที่รับผิดชอบของกองทัพภาคตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

หากเป็นสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงในภาพรวมทั้งประเทศ ผอ.รมน. จะมอบหมายให้ผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะ "รองผู้อำนวยการฯ" และ เสนาธิการทหารบก ใน ฐานะ "เลขาธิการ" เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ กอ.รมน. ทำให้โครงสร้างและการแบ่งส่วนงานภายในของ กอ.รมน. นี้มีกองทัพเป็นศูนย์กลางในการบัญชาการและดำเนินการตั้งแต่ระดับ กอ.รมน.กลาง ไปยัง กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัด ตามลำดับ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 94 3/13/55 BE 4:04 PM

ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดประกาศของ “พรบ. การรักษาความมั่นคงภายในฯ” ในสถานการณ์ไม่ปกตินี้ไม่ได้มีการจำกัดระยะเวลาที่ตายตัว แต่มักสิ้นสุดลงเมื่อเหตุการณ์คลี่คลายและกลับเข้าสู่ภาวะปกติ

การตรวจสอบการใช้อำนาจของ กอ.รมน. และเจ้าหน้าที่ ไม่มีการระบุการตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการโดยศาลปกครอง

## อำนาจจากการประกาศฯ

***สหรัฐอเมริกา :*** กฎหมายรัฐบัญญัติว่าด้วยความรักชาติ (Patriot Act) ฉบับนี้แม้จะไม่มีลักษณะเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ก็มีความเข้มงวดในการบังคับใช้ระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นการเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการดำเนินการต่อผู้ก่อการร้ายหรือผู้ต้องสงสัยในรูปแบบที่เป็นการละเมิด และลักษณะของมาตรการตอบโต้ผู้ก่อการร้ายที่มีรูปแบบใกล้เคียงกับสถานการณ์ฉุกเฉิน โดย

- เพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการต่อผู้ก่อการร้ายหรือผู้ที่ต้องสงสัย
- ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการตรวจสอบบุคคลและสถานที่ รวมถึงทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้นมากกว่าการตรวจสอบความผิดฐานอื่นๆ
- ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการรวบรวมข้อมูลความลับของบุคคลที่สงสัยว่ามีความเชื่อมโยงกับกลุ่มผู้ก่อการร้าย
- บังคับให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีการฝึกซ้อมปฏิบัติหรือการฝึกอบรมการรับมือการก่อการร้าย
- ศาลสามารถมีคำสั่งให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติแสดงข้อมูลทางธุรกิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐ
- การแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ดีขึ้น
- การให้ความคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมคอมพิวเตอร์
- การเพิ่มเติมบทลงโทษ สำหรับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ๆ เช่น การโจมตีท่าเทียบเรือระบบขนส่งมวลชน การโจมตีด้วยอาวุธชีวภาพ เชื้อโรคต่างๆ
- การลงโทษสูงสุดครอบคลุมถึงผู้สมรู้ร่วมคิด

***มาเลเซียและสิงคโปร์ :*** *“กฎหมายรักษาความมั่นคงภายใน”* ของประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ แบ่งอำนาจในการบังคับใช้ออกเป็น 2 ส่วน โดยแต่ละส่วนมีอำนาจ ดังนี้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 95 3/13/55 BE 4:04 PM

**กฎหมายความมั่นคงภายในสำหรับสถานการณ์ปกติ**

- ห้ามจัดตั้งองค์กรและสมาคมที่มีการฝึก การใช้เครื่องแบบและสัญลักษณ์กึ่งทหาร
- การกักขังและการระงับการกักขังบุคคลโดยไม่ต้องขอหมายจากศาล
- การแทรกแซงและควบคุมองค์กรทางวิชาการ สื่อ สิ่งพิมพ์ เช่น ห้ามพิมพ์ ขาย หรือกระทำใดๆ ที่เป็นศัตรูต่อประชาชน ผลประโยชน์ ความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของชาติ
- การตรวจสอบเนื้อหาของข้อมูล ตรวจค้น-ยึดเอกสารต่างๆ และการจับกุมบุคคลโดยไม่ต้องขอหมายค้น
- การควบคุมการจัดแสดงหรืองานแสดงต่างๆ
- การสั่งปิดโรงเรียน สถานศึกษา สำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ องค์กร หรือบริษัทที่ต่อต้านหรือเป็นภัยต่อระบอบการปกครอง

**อำนาจพิเศษที่ใช้บังคับในสถานการณ์พิเศษและข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจ**

1) การประกาศพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area)
   - ให้อำนาจแก่ ประธานาธิบดีในการตัดสินใจประกาศพื้นที่รักษาความปลอดภัย
   - ประกาศต่างๆ ภายใต้การกำหนดพื้นที่รักษาความปลอดภัยนำไปใช้เฉพาะในพื้นที่ที่กำหนดและจะคงกำลังเจ้าหน้าที่ไว้ในพื้นที่จนกว่าประธานาธิบดีหรือรัฐสภาเห็นชอบให้ยกเลิก
2) พื้นที่อันตราย (Danger Area)
   - ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการประกาศเปลี่ยนแปลงสถานะของพื้นที่รักษาความปลอดภัยเป็นพื้นที่อันตราย
   - การจำกัดและขยายพื้นที่อันตรายให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรี
   - ห้ามไม่ให้บุคคลเข้าไปหรือคงอยู่ในพื้นที่อันตรายและผู้ฝ่าฝืนมีความผิด แต่อนุมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่กองกำลังรักษาความปลอดภัย (Security Force) และภาคีของทางราชการ
   - กองกำลังรักษาความปลอดภัย อาจออกมาตรการที่จำเป็นในการห้ามบุคคลเข้าพื้นที่อันตราย
   - บุคคลที่อยู่ในพื้นที่ฯ ไม่สามารถอ้างสิทธิความเสียหายใดๆ จากการ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 96 3/13/55 BE 4:04 PM

เข้าไปในพื้นที่ฯ แต่ยังคงมีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายตามกฎหมายกำหนด

- พื้นที่ อาคาร หรือสิ่งอื่นใดที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ การเรียกร้องค่าเสียหายให้เป็นไปตามกฎหมาย

3) พื้นที่ควบคุม (Controlled Area)
   - รัฐมนตรีอาจขยายระยะเวลาของพื้นที่อันตรายออกไปโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ควบคุม
   - ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้มีความผิด
   - ข้อบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับประธานาธิบดีแห่งสิงคโปร์ สมาชิกกองกำลังรักษาความปลอดภัย บุคคลที่ได้รับการยกเว้นโดยคำสั่งของตำรวจ
4) พื้นที่ป้องกัน (protected Area)
   - พื้นที่หรือโรงเรียนทุกแห่งในพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area) ซึ่งมีความจำเป็น หรือเพื่อความสะดวก ปลอดภัยของสาธารณะและการสั่งการ รวมทั้งบริการต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ให้ประกาศเป็นพื้นที่ป้องกัน
   - เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตรวจค้นบุคคลที่เข้ามาหรือจะเข้ามาในพื้นที่ป้องกัน รวมทั้งการกักขังบุคคลเพื่อทำการตรวจค้น
   - นายตำรวจระดับสารวัตรอาจออกขั้นตอนปฏิบัติที่จำเป็นในการรักษาการณ์ในพื้นที่ป้องกัน
5) การกันบุคคลใดๆ ออกนอกพื้นที่การรักษาความปลอดภัย (Security Area)
6) การห้ามทุกคนในพื้นที่การรักษาความปลอดภัย (Security Area) ออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด
7) การเข้าครอบครองที่ดิน อาคาร หรือบางส่วนของอาคารในพื้นที่รักษาความปลอดภัย (Security Area)
8) อำนาจในการทำลายอาคารที่ไม่สามารถใช้งานได้ในพื้นที่การรักษาความปลอดภัย (Security Area)
9) อำนาจในการควบคุมการคมนาคมทุกเส้นทางและทุกประเภท
10) ข้อบัญญัตินี้ได้รับการยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของประธานาธิบดี หรือรัฐมนตรีโดยกระบวนการทางศาลยุติธรรม



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 97 3/13/55 BE 4:04 PM

***อังกฤษ :*** *"กลุ่มกฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย"* มีการบัญญัติอำนาจและเพิ่มเติมในทุกครั้งที่มีการแก้ไข ดังนี้

➢ **พระราชบัญญัติการก่อการร้าย ค.ศ. 2000 : Terrorism Act 2000** มีอำนาจ ดังนี้

- เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการกำหนดพื้นที่สืบสวนสอบสวนการก่อการร้าย (Cordoned area)
- อำนาจในการสืบสวน สอบสวน การก่อการร้ายในพื้นที่ก่อการร้าย
- เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลแขวงออกหมายเพื่อสอบสวนการก่อการร้าย
- ตำรวจมีอำนาจในการตรวจค้นสถานที่ บุคคลในสถานที่ ยึดวัตถุหรือสิ่งของที่ตรวจที่คาดว่าจะเป็นหลักฐานสำคัญในการสอบสวนการก่อการร้าย
- เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการดักฟังการติดต่อสื่อสารของกลุ่มบุคคลต้องสงสัย
- อำนาจในการสืบสวนการก่อการร้ายในพื้นที่ประเทศอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือในกรณีเร่งด่วน (Urgent Cases)

➢ **พระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย อาชญากรรม และความมั่นคง ค.ศ. 2001 : Anti-Terrorism and Crime and Security Act 2001** มีอำนาจที่กฎหมายบัญญัติเพิ่มเติม ดังนี้

- อำนาจในการออกหมายอายัดทรัพย์สิน (Freezing Order/ Freezing of assets)
- อำนาจในการเข้าตรวจค้นอาวุธนิวเคลียร์ (Weapons of mass destruction)
- อำนาจในการจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับสำหรับผู้ที่อยู่ในพื้นที่หวงห้ามของท่าอากาศยานหรือบนเครื่องบิน
- อำนาจในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมภายใต้อำนาจของ พรบ. ต่อต้านการก่อการร้าย
- การกำหนดระเบียบขั้นตอนในการเข้าตรวจค้น การแสดงหมายตรวจค้น และการห้ามตรวจค้นผู้ต้องสงสัยที่เป็นเพศตรงข้าม



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 98 3/13/55 BE 4:04 PM

➢ **กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย 2005 : Prevention of Terrorism Act 2005** มีอำนาจ ดังนี้

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ อาจออกคำสั่ง Non-derogation control order เมื่อมีเหตุสงสัยว่าบุคคลนั้นๆ กระทำการหรือเคยกระทำการอันเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย
- อำนาจในการออกคำสั่งควบคุม (Control Orders) ให้บุคคลที่ได้รับคำสั่งมีภาระหน้าที่ตามที่เห็นสมควร เช่น การห้ามออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนดให้
- ให้อำนาจเพิ่มเติมแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายบริหาร) ในกรณีการจัดการกับผู้ต้องสงสัยหรือผู้ที่เชื่อว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย การควบคุมแก้ไขสถานการณ์ และการวางมาตรการควบคุมบังคับตามกฎหมาย
- เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับกุมและคุมขังผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งควบคุมแก่บุคคล
- ผู้เสียหาย หรือผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าว มีสิทธิในการอุทธรณ์ หรือคัดค้านบนพื้นฐานแห่งมนุษยธรรม

***ฝรั่งเศส :*** *"รัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน"* ผลของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินคือให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน (ตำรวจ) มีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีอำนาจพื้นฐาน ดังนี้

- สั่งปิดสถานบันเทิง ร้านเหล้า สถานชุมนุมทุกประเภทในพื้นที่
- ตรวจค้นเคหสถานในเวลากลางวันและกลางคืน
- ออกมาตรการควบคุมสื่อ สิ่งพิมพ์ต่างๆ
- ศาลอาญายังมีอำนาจพิจารณาคดีตามปกติ ยกเว้นฝ่ายทหารขอใช้ศาลทหารเป็นบางคดี

➢ **อำนาจระดับผู้ว่าราชการจังหวัด**

- ห้ามบุคคลหรือพาหนะสัญจรตามเวลาที่กำหนดในประกาศ
- ประกาศเขตหวงห้าม/เขตปลอดภัย/วางระเบียบต่างๆ
- ให้บุคคลที่ขัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐออกนอกพื้นที่



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 99 3/13/55 BE 4:04 PM

➢ **อำนาจระดับรัฐมนตรี**

- กักบริเวณบุคคลที่ต้องสงสัย
- สั่งให้ผู้ครอบครองอาวุธส่งมอบอาวุธให้แก่ทางการ

***สเปน :*** *"Provision Common to the Three States : State of Alarm"* หลังการประกาศใช้ เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจตามกฎหมายกำหนด ดังนี้

- จำกัดการเคลื่อนย้ายของประชาชนหรือพาหนะโดยกำหนดเงื่อนไขด้านเวลา สถานที่ และพื้นที่
- เข้าถือครองทรัพย์ชั่วคราว หรือขอให้บุคคลช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่
- สั่งการให้ผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้ให้บริการเพื่อระดมสินค้าและบริการที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการแก้ปัญหาในสถานการณ์นี้และออกคำสั่งเกี่ยวกับการให้เงินช่วยเหลือประชาชน
- จำกัดหรือปันส่วนบริการหรือเครื่องอุปโภค-บริโภคที่เป็นความจำเป็นพื้นฐาน
- ขัดขวางการดำเนินกิจการและเข้ายึดโรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์ม หรือสถานที่อื่นๆ ยกเว้นที่พักอาศัย

***ประเทศไทย :*** การบังคับใช้ *"พรบ. การรักษาความมั่นคงภายในฯ"* ตามเงื่อนไขของสถานการณ์ ทำให้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มีความแตกต่างกัน ดังนี้

➢ **ในสถานการณ์ปกติ** กอ.รมน. มีหน้าที่

- ติดตาม ตรวจสอบ และรายงาน ครม. เพื่อพิจารณา
- อำนวยการ เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงาน
- อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- กำกับการดำเนินการตามที่ ครม. กำหนด
- เสริมสร้าง ปชช. ให้ตระหนักในหน้าที่ต่อชาติ/ศาสน์/กษัตริย์
- ดำเนินการอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

➢ **ในสถานการณ์ไม่ปกติ** กอ.รมน. มีหน้าที่ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงฯ และ ผอ.รมน. มีอำนาจออกข้อกำหนด ดังนี้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 100 3/13/55 BE 4:04 PM

- ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด
- ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น
- ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด
- ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน
- ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ
- ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

จากการเปรียบเทียบลักษณะเฉพาะของกฎหมายของไทยกับต่างประเทศเป็นรายประเด็น พบว่ามีความแตกต่างกันในหลายกรณี และมีหลายกรณีที่น่าสนใจเนื่องจากเป็นความแตกต่างที่อาจมีประโยชน์ต่อประเทศ หากนำมาปรับใช้อย่างเหมาะสม ดังตารางสรุปต่อไปนี้



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 101 3/13/55 BE 4:04 PM

## สรุปตารางเปรียบเทียบเนื้อหากฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศกับประเทศไทย

| *ประเด็น* | *Malaysia* | *France* | *Spain* | *Thailand* |
|---|---|---|---|---|
| **กฎหมายความมั่นคง** | ❀ Internal Security Act of Malaysia 1960 | ❀ กฎหมายอัยการศึก<br>❀ รัฐบัญญัติ/พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน<br>❀ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ม. 16 | ❀ Provision Common to the Three States)<br>• State of Alarm<br>• State of Emergency<br>• State of Siege | ❀ พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457<br>❀ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548<br>❀ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 |
| **กฎหมายความมั่นคงที่นำมาเปรียบเทียบและคณะทำงาน** | ❀ **Internal Security Act of Malaysia 1960**<br>- คณะรัฐมนตรี<br>- เจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น ตำรวจ | ❀ **รัฐบัญญัติ/พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน**<br>- คณะรัฐมนตรี<br>- เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น | ❀ **State of Alarm**<br>- เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในท้องถิ่น และส่วนกลาง | ❀ **พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551**<br>- กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบ<br>- นายกรัฐมนตรี เป็น ผอ.รมน.<br>- ผบ.ทบ.เป็น รอง ผอ.รมน.<br>- เสธ.ทบ. เป็น ลธ.กอ.รมน. |
| **เหตุในการประกาศ** | | - ภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง<br>- ภัยพิบัติสาธารณะ | **เกิดเหตุคุกคามที่ส่งผลต่อ**<br>- สิทธิและเสรีภาพของประชาชน<br>- การดำเนินงานตามปกติของสถาบันประชาธิปไตย | ❀ **ในสถานการณ์ปกติ**<br>- เพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 102 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | Malaysia | France | Spain | Thailand |
|---|---|---|---|---|
| | | | - บริการสาธารณะที่จำเป็น<br>- ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้านอื่นๆ | ❀ **ในสถานการณ์ไม่ปกติ**<br>- เพื่อป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง เหตุที่กระทบต่อความมั่นคงที่ยังไม่จำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน |
| **ระยะเวลาการประกาศใช้** | ❀ กฎหมายไม่ได้จำกัดระยะเวลาการใช้อำนาจไว้ | ❀ ไม่เกิน 12 วันหลังจากประกาศใช้<br>❀ การขยายระยะเวลาต้องเสนอผ่านรัฐสภา | ❀ ไม่เกิน 15 วันหลังจากประกาศใช้<br>❀ ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการขยายระยะเวลา | ❀ เมื่อสถานการณ์สิ้นสุดลง |
| **อำนาจตามกฎหมาย** | ❀ **กม.ในสถานการณ์ปกติ**<br>- แทรกแซง ควบคุมสื่อ สิ่งพิมพ์<br>- ปิดโรงเรียน สำนักพิมพ์<br>- การดักฟัง<br>- จับกุม การลดทอนเสรีภาพทางวิชาการของบุคคล<br>❀ **อำนาจพิเศษและข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล**<br>- ให้อำนาจแก่รัฐอย่างมากเพื่อจัดการปัญหาต่างๆ ในสังคม | ❀ **อำนาจพื้นฐาน**<br>- ปิดสถานบันเทิง ร้านเหล้า สถานชุมนุมในพื้นที่<br>- ตรวจค้นเคหสถานในเวลากลางวันและกลางคืน<br>- ออกมาตรการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ<br>- ศาลอาญามีอำนาจพิจารณาคดีตามปกติ ยกเว้นฝ่ายทหารขอใช้ศาลทหารเป็นบางคดี | - จำกัดการเคลื่อนย้ายของประชาชนหรือพาหนะในพื้นที่<br>- เรียกรวมสินค้าที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหาในสถานการณ์<br>- ขัดขวางการดำเนินกิจการและยึดโรงงานอุตสาหกรรม ฟาร์ม อื่นๆ ยกเว้นที่พักอาศัย<br>- อำนาจการจำกัด ปันส่วนบริการหรืออาหาร | ❀ **ในสถานการณ์ปกติ**<br>- ติดตามสถานการณ์ รายงาน ครม.<br>- อำนวยการ เสนอแผนประสานงานกับหน่วยงานอื่น และดำเนินการตามมติ ครม.<br>- เสริมสร้างความตระหนักในหน้าที่รักษาต่อชาติ<br>- ดำเนินการอื่นๆ |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 103 3/13/55 BE 4:04 PM

| ประเด็น | Malaysia | France | Spain | Thailand |
|---|---|---|---|---|
| | - ควบคุมความเคลื่อนไหวทางการเมืองและทางสังคมต่างๆ | ❀ ระดับผู้ว่าราชการจังหวัด<br>- ห้ามบุคคลหรือยานพาหนะสัญจรตามเวลาที่กำหนด<br>- ประกาศเขตหวงห้าม/ เขตปลอดภัย/ วางระเบียบการพำนักของบุคคล<br>- ห้ามบุคคลที่ขัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐอยู่ในพื้นที่<br>❀ ระดับรัฐมนตรี<br>- กักบริเวณบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคง<br>- สั่งให้ผู้ครอบครองอาวุธส่งมอบอาวุธให้แก่ทางการ | - อำนาจออกคำสั่งป้องกันการขาดแคลนอาหาร | ❀ ในสถานการณ์ไม่ปกติ<br>- กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ตาม พรก.<br>- ผอ.รมน. มีอำนาจออกข้อกำหนดเฉพาะ<br>- จัดทำแผนดำเนินการด้านความมั่นคง<br>- กำกับ ติดตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<br>- สั่งให้ จนท.ซึ่งต้องสงสัยออกจากพื้นที่ |



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 104 3/13/55 BE 4:04 PM

# ประเด็นปัญหาจาก พรบ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

จากการเปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงที่ใช้ในสถานการณ์ปกติของประเทศต่างๆ ข้างต้น จะสังเกตได้ว่าอำนาจในการบริหารจัดการหลักจะอยู่ที่ฝ่ายบริหาร โดยมีฝ่ายพลเรือนเป็นแกนหลักในการปฏิบัติ มีเพียงประเทศไทยเท่านั้น ที่ให้อำนาจบริหารและปฏิบัติการหลักอยู่ในความรับผิดชอบของกองทัพ

ด้วยเหตุนี้เอง จึงเป็นที่มาของการวิพากษ์วิจารณ์ในมาตราต่างๆ ของ พรบ. ฉบับนี้ ตั้งแต่ประเด็นโครงสร้างการบังคับบัญชา อำนาจสั่งการ ระยะเวลาสิ้นสุด ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล และการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นการใช้อำนาจบริหารซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน

ประเด็นที่เป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติของ พรบ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 อาจสรุปเป็นกลุ่มๆ ได้ ดังนี้

**1. การให้อำนาจบริหารจัดการสถานการณ์แบบเบ็ดเสร็จแก่กองทัพ** ตามโครงสร้างของ พรบ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย 4 มาตรา ดังนี้

**มาตรา 5** การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ “กอ.รมน.” ให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ให้ นายกรัฐมนตรี เป็น ผอ.รมน. รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน. โดยมีผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้อำนวยการฯ ให้เสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ กอ.รมน. มีหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ กอ.รมน.

**มาตรา 7** อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ในการเป็นศูนย์กลางอำนวยการประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการกำกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

**มาตรา 9** ให้หน่วยงานรัฐจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ใน กอ.รมน. ตามที่ ผอ.รมน.ร้องขอ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 105 3/13/55 BE 4:04 PM

**มาตรา 17** ในกรณีเกิดเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนวยการเพื่อปฏิบัติภารกิจในพื้นที่นั้น โดยให้ผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานนั้นมีฐานะและอำนาจของผู้อำนวยการ

จากทั้ง 4 มาตรา อาจอนุมานได้ว่า พรบ.การรักษาความมั่นคงฯ ฉบับนี้เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้กองทัพหรือทหารมีอำนาจเหนือหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน ซึ่งเป็นการรวบอำนาจให้ทหาร หรือกองทัพมีอำนาจเหนือระบบราชการทุกหน่วยงาน ต่างจากกฎหมายต่างประเทศในลักษณะเดียวกันที่อำนาจการบริหารส่วนใหญ่จะอยู่ในการควบคุมของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) หรือพลเรือน

**2. ผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย 4 มาตรา ดังนี้**

**มาตรา 15** ในกรณีเกิดเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงฯ แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์นั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ เมื่อเหตุการณ์สิ้นสุดลงให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. สิ้นสุดลง

มาตราข้างต้น ถูกวิจารณ์ในด้านการบริหารจัดการสถานการณ์ที่ให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยบัญชาการแบบเบ็ดเสร็จ อำนาจการบริหารต่างๆ จึงเป็นสิทธิ์โดยชอบธรรมของ กอ.รมน. ที่ไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็น การคัดค้านจากหน่วยงานอื่น

**มาตรา 18** ในกรณีเกิดสถานการณ์ที่ไม่ปกติให้ผู้อำนวยการมีอำนาจออกข้อกำหนดเพิ่มเติม

การให้อำนาจกับ ผอ.รมน. ในการตัดสินใจและการออกข้อกำหนด เช่น การยุติการชุมนุมในที่สาธารณะ การห้ามใช้เส้นทางคมนาคม การห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ ห้ามออกนอกเคหสถาน เป็นต้น อาจเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

**มาตรา 19** ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ให้ ผอ.รมน. และผู้ที่ได้รับมอบหมายร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

**มาตรา 24** ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกโดย ผอ.รมน. มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พรบ. การรักษาความมั่นคงฯ เป็นกระบวนการพิจารณาคดีความที่



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 106 3/13/55 BE 4:04 PM

ไม่ใช่แนวทางที่ถูกต้อง เนื่องจากขาดการคานอำนาจและตรวจสอบจากกระบวนการยุติธรรม

**3. ความซับซ้อนกับกฎหมายเดิมที่ใช้อยู่ด้วย** ประกอบด้วย 3 มาตรา ดังนี้

**มาตรา 9** ให้หน่วยงานรัฐจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ใน กอ.รมน. ตามที่ ผอ.รมน. ร้องขอ

จากการบัญญัติให้ กอ.รมน. มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการและสั่งการหน่วยงานอื่นๆ ได้อาจไม่เป็นไปตามหลักปฏิบัติตามวิถีประชาธิปไตย

**มาตรา 10** โครงสร้างคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับ ให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรระบุเพียงการเป็นที่ปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะแก่ กอ.รมน. แต่ขาดการทบทวนและวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของ กอ.รมน. ว่า การดำเนินการ ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ มีอุปสรรค และซับซ้อนในระเบียบปฏิบัติของกฎหมายฉบับอื่นๆ หรือไม่

**มาตรา 16** การดำเนินการตามมาตรา 15 ให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงฯ จัดทำแผนการดำเนินการ กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนตาม

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 (มาตรา 16 วรรคท้าย) ตลอดจนสามารถมอบอำนาจให้ กอ.รมน. ภาคและ กอ.รมน. จังหวัด ถือเป็นการถ่ายโอนอำนาจให้กองทัพหรือทหารมีอำนาจเหนือหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานซึ่งเป็นการรวบอำนาจให้ทหาร

**4. ความขัดแย้งกับหลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน** ประกอบด้วย 2 มาตรา ดังนี้

**มาตรา 16 (4)** การสั่งให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีพฤติกรรมว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงฯ หรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงฯ ออกจากพื้นที่ที่กำหนด

เป็นการให้อำนาจบริหารที่อาจขัดต่อหลักการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตย เพราะการให้ กอ.รมน. ใช้อำนาจแทนหน่วยงานของรัฐ เพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงของชาติ โดย กอ.รมน. สามารถเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ หรือหน่วยงานของ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 107 3/13/55 BE 4:04 PM

รัฐทุกหน่วยงานมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบแทนตามกฎหมายนั้นๆ

**มาตรา 21** การกำหนดให้ยุติการฟ้องร้องคดีอาญาโดยให้ผู้ต้องหาที่มอบตัวหรือเจ้าหน้าที่เห็นว่าได้กระทำความผิดเกี่ยวกับความรุนแรงของสถานการณ์ในพื้นที่ เพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เข้ารับการอบรมเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน

กระบวนการยุติธรรมดังกล่าวมีลักษณะคล้ายการต่อรองให้ผู้ต้องหารับสารภาพเพื่อไม่ต้องฟ้องคดีในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ต้องหา

ในภาพรวมการออกประกาศโดยอาศัยกฎหมายดังกล่าวเพื่อรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในภาวะปกติ อาจเป็นการขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ที่อนุญาตให้มีการรอนสิทธิของประชาชนเฉพาะในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ยามสงครามหรือในภาวะฉุกเฉินที่มีภัยคุกคามความอยู่รอดของชาติเท่านั้น สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลบริหารบ้านเมืองโดยไม่สอดคล้องกับการที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นอันตรายต่อประเทศชาติอย่างยิ่ง

**5. ช่องโหว่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจหลังมีการประกาศใช้** ประกอบด้วย 2 มาตรา ดังนี้

**มาตรา 22** พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และให้ได้รับสิทธิประโยชน์อื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดกรณีเจ็บป่วย เสียชีวิต ทุพพลภาพ พิการ หรือสูญเสียอวัยวะอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่

จากโครงสร้างที่ไม่ได้ระบุกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกผนวกกับการวางกรอบการเบิกจ่ายไว้เพียงกว้างๆ ทำให้การบริหารจัดการด้านงบประมาณที่แท้จริงของ กอ.รมน. ไม่ถูกชี้แจงหรือแสดงต่อสาธารณะ การระบุเป็นงบประมาณลับทางราชการจึงอาจเป็นช่องทางในการทุจริตคอรัปชั่นของผู้แสวงผลประโยชน์

**มาตรา 23** บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

การดำเนินงานตาม พรบ. ความมั่นคงนี้อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลยุติธรรม ในส่วนของประชาชนสามารถฟ้องร้องเจ้าพนักงานได้ เนื่องจากไม่ได้ระบุการคุ้มครองเจ้าพนักงานไว้อย่างกฎอัยการศึกหรือ พรก. การบริหารราชการในสถาณการณ์



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 108 3/13/55 BE 4:04 PM

ฉุกเฉิน แต่ในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารจัดการ พรบ. ฉบับนี้ไม่มีมาตรการในการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก จึงทำให้เกิดข้อกังขาในเรื่องความโปร่งใสและความยุติธรรมของกระบวนการต่างๆ

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นการใช้อำนาจบริหารที่ไม่ต้องตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการ โดยข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายฉบับนี้ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง ซึ่งขัดกับหลักการทั่วไปของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจะต้องถูกตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการอยู่เสมอ อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 109 3/13/55 BE 4:04 PM

AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 110 3/13/55 BE 4:04 PM

# Chapter : 4
# บทสรุป
# และข้อเสนอแนะเพื่อสังคมไทยสงบสุข

สถานการณ์ความรุนแรงทางการเมืองที่นำมาสู่การชุมนุมประท้วงและเหตุจลาจลในกรุงเทพมหานคร ผนวกกับปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ทำให้ประเด็นความมั่นคงเป็นเรื่องที่รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนและเสถียรภาพของประเทศ

ด้วยปรากฏการณ์ดังกล่าว การประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงหลายฉบับเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมสถานการณ์ที่มีความรุนแรงมากกว่าปกติ มาตรการของกฎหมายแต่ละฉบับอาจควบคุมสถานการณ์ต่างๆ ให้สงบลงได้ แต่ขณะเดียวกันก็อาจกำลังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ในมิติต่างๆ อาทิ มิติทางการเมือง มิติทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญที่สุด คือ มิติทางสังคมที่เกี่ยวพันกับหลักสิทธิมนุษยชน เมื่อประชาชนคือผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากมาตรการที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาจเป็นวิธีการที่รุนแรงเกินกว่าจะยอมรับได้ในสังคมระบอบประชาธิปไตย

การศึกษาและเปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับ ***"พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551"*** เป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ถูกนำมาบังคับใช้ในสภาวการณ์ปกติควบคู่กับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย การจะบังคับใช้จึงต้องมีความเป็นธรรมกับทุกชนชั้นในสังคม ไม่เป็นการทำลายภาพลักษณ์ และเกียรติภูมิของประเทศในสายตาของนานาอารยประเทศ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 111 3/13/55 BE 4:04 PM

ผลจากการศึกษา ***"กฎหมายความมั่นคง : ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ"*** พบว่า การแก้ปัญหาที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย คือ การหันหน้าเข้าหากันเพื่อหาจุดพอใจร่วมกัน จึงจะสามารถนำประเทศเข้าสู่การมีเสถียรภาพด้านความมั่นคง มีภาพลักษณ์ที่ดี และประชาชนมีความสุขได้ วิธีการสร้างจุดพอใจร่วมกัน หากนำความพึงพอใจของปัจเจกชนเป็นที่ตั้ง ผลที่ได้คือ ความวุ่นวายและรุนแรง ฉะนั้นเกณฑ์ที่เหมาะสมในการนำมาใช้หาทางออกร่วมกัน คือ *"กฎหมาย"*

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นใช้ในแต่ละประเทศหรือแต่ละท้องถิ่นนั้น สิ่งหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องให้ความสำคัญ คือ ความเหมาะสมของโครงสร้าง รูปแบบแห่งบทบัญญัติ และความรุนแรงของมาตรการลงโทษนั้นกับความแตกต่างของระบอบการปกครอง ความเชื่อ ขนบธรรมเนียมและสังคมวัฒนธรรมที่ประเทศนั้นๆ ยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา ด้วยความหลากหลายของพหุวิถีดังกล่าว จึงทำให้การกระทำความผิดของบุคคลในพฤติการณ์เดียวกัน แต่แตกต่างทางบริบทของสังคมและถิ่นกำเนิด จึงมีบทลงโทษที่รุนแรงแตกต่างกันไปด้วยตามบริบทของประเทศนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ การบัญญัติกฎหมายความมั่นคงของราชอาณาจักรไทยจึงควรมีความเข้าใจในความแตกต่างของบริบททางสังคมไทยให้ถ่องแท้ด้วยเช่นกัน

ในทางกลับกันกฎหมายต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นใช้แล้ว ก็เสมือนตัวแทนที่จะทำให้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่ของคนในสังคม ศักยภาพของรัฐบาล เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงเป็นปึกแผ่นของประเทศในช่วงเวลาที่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้น ซึ่ง พรบ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ก็อาจเป็นเสมือนการฉายภาพของประเทศไทยในช่วง 8 ปีที่ผ่านมาสู่สายตาของประชาคมโลกว่า ประเทศของเราเกิดความวุ่นวาย แตกสามัคคี และไร้ศักยภาพในการบริหารจัดการความสงบเรียบร้อยในประเทศเพียงใด

การบัญญัติ พรบ. การรักษาความมั่นคงฯ ขึ้นบังคับใช้ โดยที่บางมาตราอาจมีจุดประสงค์เพื่อการป้องปราม และลงโทษบุคคลหรือกลุ่มคนจากการก่อความเดือดร้อนวุ่นวาย และเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขของสังคม จึงอาจเข้มงวด และลิดรอนสิทธิมนุษยชนมากจนเกินกว่าจะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับในสถานการณ์ปกติหรือในชีวิตประจำวันของประชาชน ด้วยเหตุนี้ พรบ. การรักษาความมั่นคงฯ จึงถูกวิพากษ์จากแวดวงทางวิชาการทางการเมือง กฎหมาย การศึกษา และโดยเฉพาะจากกลุ่มสิทธิมนุษยชน ที่มองว่า พรบ. ฉบับนี้ เป็น "กฎอัยการศึกฉบับย่อสำหรับสังคมไทย" เพราะเป็น พรบ. ที่มอบอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จให้แก่ฝ่ายทหาร โดยขาดการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังลิดรอนและกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง แต่ในส่วนนี้ไม่ได้หมายความว่า ทหารจะเป็นผู้ร้าย เพราะการบริหารบ้านเมืองจำเป็นต้องอาศัยอำนาจอธิปไตยจาก 3 องค์กร คือ อำนาจบริหาร อำนาจ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 112 3/13/55 BE 4:04 PM

นิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ทหารอาจมีความชำนาญในบางเรื่อง แต่ไม่ใช่ในทุกเรื่อง

การให้อำนาจแก่ กอ.รมน. มากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ แม้จะทำให้มีการตัดสินใจที่เด็ดขาด แต่ก็อาจทำให้เกิดความตึงเครียดและความขัดแย้งกันมากกว่าการร่วมมือกันด้วยความเต็มอกเต็มใจ ที่แม้จะต้องเผชิญอุปสรรค แต่ก็จะสามารถจัดการกับปัญหาอุปสรรคเหล่านั้นได้เพราะมีการประสานและแสวงความร่วมมือ แม้จะได้มายาก แต่ก็ช่วยให้ทำงานลุล่วงไปได้อย่างรอบคอบและเป็นประชาธิปไตย

จากการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และการใช้อำนาจตามกฎหมายความมั่นคงระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า เจตนารมณ์ของคณะผู้ร่างกฎหมายและกลุ่มสนับสนุนให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 คือ การนำพาความสงบสุขกลับคืนสู่สังคมไทยเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการบริหารและพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าจึงพยายามใช้มาตรการควบคุมต่างๆ ในการป้องกัน ควบคุม และยุติสถานการณ์ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในสังคมให้รวดเร็วและเสียหายน้อยที่สุด จนทำให้ภาพรวมของ พรบ. ดังกล่าวหมิ่นเหม่ไปในเชิงเผด็จการ การใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จที่ละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน กระบวนการยุติธรรม และการตรวจสอบการใช้อำนาจของ พรบ.

จากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบครั้งนี้ ทำให้เห็นว่า ประเทศไทยยังสามารถนำตัวอย่างจากต่างประเทศมาพูดคุยสร้างความเข้าใจ และแลกเปลี่ยนความเห็นเป็นกรณีศึกษาซึ่งกันและกัน เพื่อดัดแปลง ปรับแก้ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ เพื่อให้เป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่จะนำพาให้ประเทศของเราก้าวผ่านวิกฤติอันเลวร้ายนี้ไปได้ ดังนี้

- จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า กม. ความมั่นคงในต่างประเทศให้ความสำคัญกับการป้องกันภัยจากการก่อการร้ายของกลุ่มก่อการร้ายสากลและภัยธรรมชาติเป็นหลัก ขณะที่ กม. ความมั่นคงของไทยมุ่งเน้นการควบคุมและจัดการสถานการณ์ความวุ่นวายที่เกิดจากความขัดแย้งภายในประเทศ แสดงให้เห็นว่าประเทศยังขาดเสถียรภาพ ความสามัคคีเป็นปึกแผ่น
- ประเทศไทยควรจะต้องมีกระบวนการเจรจาต่อรองในแนวนอน (horizontal) คือ กระบวนการที่ครอบคลุมคนจากทุกกลุ่ม ทุกระดับให้มีส่วนร่วมในการสร้างหลักเกณฑ์ปฏิบัติ การพิจารณาทางกระบวนการยุติธรรม และการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ได้กฎหมายความมั่นคงที่เป็นสัญญาประชาคมฉบับใหม่ที่เกิดจากประชาชนและได้รับการยอมรับจากประชาชนไทยและประชาคมโลก



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 113 3/13/55 BE 4:04 PM

- จากการเปรียบเทียบขอบเขตการบังคับใช้ พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินฯ และ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ กับกฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศ พบว่า พ.ร.ก. และ พ.ร.บ. ของไทยทั้ง 2 ฉบับ มีขอบเขต การบังคับใช้เทียบเท่ากฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศเพียงฉบับเดียว ดังนั้น เพื่อลดความซับซ้อนของกฎหมายจึงควรมีการพิจารณาควบรวม พ.ร.ก. สถานการณ์ฉุกเฉินฯ กับ พ.ร.บ. ความมั่นคงฯ เข้าไว้ด้วยกัน โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ระดับตามความรุนแรงของสถานการณ์
- อำนาจในการบริหารจัดการสถานการณ์และการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น ควรเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยที่ถ่วงดุลกันระหว่างบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ
- โครงสร้างในการบริหารจัดการสถานการณ์ควรอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายพลเรือนเป็นหลักเช่นเดียวกับ พรก. สถานการณ์ฉุกเฉินฯ โดยปรับโครงสร้างและเพิ่มศักยภาพของพลเรือนในการรองรับสถานการณ์ได้หลากหลายยิ่งขึ้น
- บุคลากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและสั่งการในภาวะวิกฤติต่างๆ ควรเป็นผู้ที่มีความเข้าใจและเชี่ยวชาญในภาวะดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง และสามารถประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในระยะต่อไปได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากการตัดสินใจจะให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน
- ลดทอนการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองออกจากโครงสร้างของการบริหารจัดการสถานการณ์ให้มากที่สุด
- กองทัพควรลดบทบาทลงโดยเป็นหน่วยสนับสนุนหรือกำลังเสริมให้ฝ่ายพลเรือนตามความเหมาะสมและจำเป็นในบางสถานการณ์เท่านั้น
- นักกฎหมายควรจะต้องนำนิยามคำสำคัญที่กฎหมายระบุไว้โดยกว้างมาตีความให้ชัดเจนเป็นนัยเดียว เพื่อมิให้ฝ่ายรัฐอาศัยอำนาจที่มีอยู่อย่างเด็ดขาดตามกฎหมายความมั่นคงเหล่านี้ในการชิงความได้เปรียบทางการเมืองหรือทำลายคู่แข่งทางการเมืองได้
- ควรมีการปรับแก้กฎหมายพิเศษกลุ่มนี้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องของขั้นตอนการปฏิบัติ ไม่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อลดความขัดกันในกรณีประกาศใช้มาตราทางกฎหมายความมั่นคงฯ ร่วมกันหลายฉบับ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 114 3/13/55 BE 4:04 PM

- ควรมีการพิจารณานำ กม. การชุมนุมสาธารณะมาใช้ประกอบในกลุ่ม กม. พิเศษนี้ เพื่อสร้างความชัดเจน ในการแสดงออกตามระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน
- ควรมีการปรับแก้ข้อยกเว้นในการตรวจสอบการทำงานของ จนท. เพื่อสร้างบรรทัดฐานด้านความเท่าเทียมและความยุติธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน โดยการนำกระบวนการทางศาลยุติธรรมเข้ามาประกอบ ***"เพื่อความโปร่งใส มิใช่เพื่อจับผิด"***

สำหรับประชาชนชาวไทย สิ่งที่ควรจะตระหนักเสมอ คือ **"กฎหมายความมั่นคงนั้นเป็นดาบสองคม"** ด้านหนึ่งเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะนำพาความสงบสุขความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมมาสู่ประชาชนและประเทศชาติได้ แต่ใน**อีกด้านหนึ่ง** ก็อาจเป็นอาวุธที่ใช้ประหัตประหารคนไทยด้วยกันเอง เพราะการออกกฎหมายใหม่ การเลี่ยงบาลีและการใช้ช่องว่างของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการหลีกเลี่ยงหรือสร้างข้อได้เปรียบทางการเมือง เพื่อหาผลประโยชน์มาสู่ตนและพวกพ้อง จนบางครั้งลิดรอนสิทธิเสรีภาพ และทำลายชีวิตของประชาชน และกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของรัฐ

ดังนั้น หากไม่แยกความมั่นคงของรัฐบาลออกจากความมั่นคงของรัฐก็จะส่งผลให้การใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษนั้นบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย สุดท้ายนี้ หัวใจสำคัญที่จะเป็นตัวประเมินและชี้วัดความชอบธรรมและความถูกต้องของกฎหมายได้ดีที่สุด ก็คือ ประชาชนชาวไทย โดยการตรวจสอบความชอบธรรมในการใช้อำนาจของกฎหมายทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับตัวเองให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพราะเมื่อเราเข้าใจตรงกัน ความขัดแย้งต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นก็จะเบาบาง และมลายหายไป ไม่ลุกลามจนเกิดความสูญเสียจนกลายเป็นบาดแผลที่ฝังลึกในจิตใจของคนไทยทุกคนในที่สุด .....



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 115 3/13/55 BE 4:04 PM

# บรรณานุกรม

**หนังสือและวิทยานิพนธ์**

ดุสิต ยมจินดา. **บทวิเคราะห์ว่าด้วยกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. วิทยานิพนธ์.** หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต. สาขากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

ถวิลวงศ์ จิตร์วิวัฒน์. **การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีต่างประเทศ.** เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ลักษณะวิชาการเมือง. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 2548.

ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ. **กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ไม่ปกติ: ศึกษากรณีกฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน.** เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ลักษณะวิชาการเมือง. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 2548.

อรรคเดช ประทีปอุษานนท์, สุนทรา พลไตร. **สาระน่ารู้เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548.** ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กองบัญชาการกองทัพไทย และ สำนักบังคับคดีคดีอาญาและบังคับใช้กฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. 2554.

**ปถพีรดี, กฎอัยการศึก,** ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, มหาวิทยาลัยรามคำแหง. **ฉบับที่ 2687 ปีที่ 52 ประจำวัน อังคาร ที่ 18 เมษายน 2549**

มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม. **รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในระบบยุติธรรมทางอาญา ท่ามกลางสภาวะความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยและนโยบายรัฐในการต่อต้านการก่อความไม่สงบ เสนอต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนเพื่อประกอบกระบวนการประเมินสถานการณ์สิทธิฯในประเทศไทย.** 2554.

สุรชาติ บำรุงสุข : บทความกฎหมายความมั่นคงกับการละเมิดสิทธิ บทเรียนจากมาเลเซีย ตอนที่ 1

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน. บทความ. วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2552

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

กฎเสนาบดีกระทรวงกลาโหม ลงวันที่ 21 กันยายน 2457



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 116 3/13/55 BE 4:04 PM

**ฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์**

เปรียบเทียบ พรก.ฉุกเฉินระหว่างประเทศ เข้าถึงจาก http://www.leeds.ac.uk/law/hamlyn/courtsys.htm

โชติช่วง ชุตินธร. กฎหมายความมั่นคงคือกฎหมายเกสตาโป (อันตรายต่อสิทธิเสรีภาพ) เข้าถึงจาก http://www.doctorfreedom.com/internal_security_long.html เมื่อ.....USA THE MCCARRAN INTERNAL SECURITY ACT OF 1950 etd.lsu.edu/docs/available/etd-04072006-093608/.../Patenaude_thesis.pdf

http://th.macmuslim.com เข้าถึงเมื่อกรกฎาคม 2554

http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/

http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=437

http://www.midnightuniv.org

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/17/contents

http://www.epolitix.com/legislation/legislation-details/newsarticle/crime-and-security-bill/

http://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm

http://www.prachachon.org/board/index.php?topic=20732.0

ภาพประกอบจาก

www.google.com



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 117 3/13/55 BE 4:04 PM

AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 118 3/13/55 BE 4:04 PM

**"Power corrupts.**
**Absolute power corrupts absolutely"**

"อำนาจทำให้เกิดการทุจริตและชั่วร้าย
เมื่อมีอำนาจเด็ดขาดก็ยิ่งทำให้ยิ่งทุจริต
และยิ่งชั่วร้ายอย่างแน่นอน"

ลอร์ด เอกซ์ตัน รัฐบุรุษอังกฤษ



AW-□□□□□□□□□□□□□□□□□.indd 119 3/13/55 BE 4:04 PM