

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคง  
ภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551  
กรณีศึกษาการใช้อำนาจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน  
ราชอาณาจักร

นางสาวสาวิตตรี กิจประกายมูข

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
ปีการศึกษา 2565

**AN EXAMINATION OF THE STATE AUTHORITY UNDER THE  
INTERNAL SECURITY ACT B.E. 2551 (2008): A CASE STUDY OF  
THE EXERTION OF AUTHORITY BY THE INTERNAL SECURITY  
OPERATIONS COMMAND WITHIN THE KINGDOM OF  
THAILAND**

**SAWITTREE KITPRAKAYMOOK**

**A Thematic Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Law  
Department of Public Law  
Faculty of Law Pridi Banomyong, Dhurakij Pundit University  
2022**



|                  |  |
|------------------|--|
| หัวข้อภาคินพนธ์  | การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กรณีศึกษาการใช้อำนาจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร |
| ชื่อผู้เขียน     | นางสาวสาวิตรี กิจประกายมุข   |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | อาจารย์สุธี อยู่สถาพร (ที่ปรึกษากฎหมาย-ทนายความ)   |
| สาขาวิชา         | กฎหมายมหาชน  |
| ปีการศึกษา       | 2565   |

### บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กรณีศึกษาการใช้อำนาจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกอ.รมน. ทั้งในยามปกติและในยามที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลต่อความมั่นคงภายในประเทศกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 2) ศึกษากลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากตัวบทกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และ 3) จัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. และเพิ่มกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของกอ.รมน. ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นในเรื่องหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหน่วยงานที่ตรวจสอบและการถูกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามกฎหมายดังกล่าว รวมถึงคำสั่ง ข้อบังคับของ กอ.รมน. ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสารเป็นหลัก

ผลการวิจัยสรุปได้ว่า กรณีในสถานการณ์ปกติ กอ.รมน. จำเป็นต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปี 2560 เช่น ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 230 และมาตรา 231 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามมาตรา 234 (2) หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 240 (5) เป็นต้น กรณีในสถานการณ์ไม่ปกติในการออกคำสั่งของ กอ.รมน. ควรมีการตรวจสอบให้มีการใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น หากพบว่ามีการใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ ควรนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ และให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองที่อาจเข้าข่ายมิชอบด้วยกฎหมายของ กอ.รมน.

คำสำคัญ: กอ.รมน. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายใน

  
อาจารย์ที่ปรึกษา

Thematic Paper Title      An Examination of the State Authority under the Internal Security Act B.E. 2551 (2008): A Case Study of the Exertion of Authority by the Internal Security Operations Command within the Kingdom of Thailand

Author                              Ms. Sawittree Kitprakaymook

Thematic Paper Advisor      Mr. Suthee Usathaporn

Department                      Public Law

Academic Year                  2022

### ABSTRACT

The study of "An Examination of State Authority under the Internal Security Act B.E. 2551 (2008): A Case Study of the Exertion of Authority by the Internal Security Operations Command (ISOC) within the Kingdom of Thailand" aims to: (1) Study the roles, responsibilities, and accountability of the Internal Security Operations Command (ISOC) both in normal circumstances and during incidents affecting national security, concerning the Internal Security Act B.E. 2551 (2008). (2) Investigate the mechanisms for auditing state authority utilization, including both domestic and international legal frameworks, and (3) Propose recommendations for amending the provisions regarding the duties and powers of ISOC, and enhancing mechanisms for auditing its exercise of authority, focusing on appropriate and effective criteria for scrutinizing state authority utilization, as well as the relevant organizations responsible for conducting audits and being audited, in accordance with the aforementioned laws, regulations, and ISOC directives. This research primarily entails a document-based study approach.

The research findings conclude that, in normal circumstances, ISOC must undergo scrutiny of its exertion of authority by independent organizations as mandated by the B.E. 2560 (2017) constitution. For instance, the Auditor-General under Sections 230 and 231, the National Anti-Corruption Commission (NACC) under Section 234 (2), or the Committee on Audit of State Financial Transactions under Section 240 (5). In times of abnormal circumstances, ISOC's orders should be subject to examination to ensure the necessary use of authority. If it is found that the authority has been utilized beyond necessity, the violations should be dealt with according to the Act on Tort Liability of Official B.E. 2539 (1996) and the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996). Additionally, the administrative court should possess the authority to adjudicate ISOC's orders that may violate the law.

**Keywords:** The Internal Security Operations Command (ISOC), Examination of the state authority, Internal Security Act



Advisor

สารบัญ

|  | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....   | ฅ    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....  | ง    |
| สารบัญภาพ.....   | ช    |
| <b>บทที่</b>   |      |
| 1. บทนำ .....  | 1    |
| 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....   | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์.....  | 3    |
| 1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....   | 4    |
| 1.4 ขอบเขตการศึกษา .....   | 4    |
| 1.5 วิธีการดำเนินงาน .....   | 4    |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....   | 5    |
| 2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....  | 6    |
| 2.1 หลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....  | 6    |
| 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความมั่นคง .....  | 26   |
| 2.3 ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง .....  | 29   |
| 2.4 อำนาจหน้าที่และบทบาทของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร<br>(กอ.รมน.) .....   | 37   |
| 3. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในราชอาณาจักรของต่างประเทศ .....   | 47   |
| 3.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในราชอาณาจักรของประเทศสหรัฐอเมริกา.....   | 47   |
| 3.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในราชอาณาจักรของสหราชอาณาจักร .....   | 82   |
| 4. บทวิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกับพระราชบัญญัติการรักษา<br>ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน<br>ราชอาณาจักร ..... | 106  |

## สารบัญ (ต่อ)

| บทที่   | หน้า |
|---|------|
| 4.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทย<br>และต่างประเทศ.....   | 107  |
| 4.2 การวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ กอ.รมน. ทั้งในยามปกติและในยามที่<br>ก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลต่อความมั่นคงภายในประเทศ กับพระราชบัญญัติการรักษา<br>ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ..... | 110  |
| 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....  | 116  |
| 5.1 บทสรุป .....  | 116  |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ .....  | 119  |
| บรรณานุกรม .....  | 120  |

## สารบัญภาพ

| ภาพที่  | หน้า |
|---|------|
| 2.1 ผังโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้.....   | 33   |
| 2.2 สรุปการใช้อำนาจรัฐภายในราชอาณาจักรของแต่ละประเทศ..... | 34   |
| 2.3 ผังโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้.....   | 41   |



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ถูกตราขึ้นและประกาศใช้ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมามีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติและในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ<sup>1</sup> ซึ่งเป็นผลให้เกิดการจัดตั้งกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ดังนี้ 1) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป 2) อำนาจการในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผนและแนวทางนั้น 3) อำนาจการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551. (2551, 27 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก. หน้า 33-44.

ตามแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานตาม 2) ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการกำกับกำกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้ 4) เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ สร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และความสงบเรียบร้อยของสังคม และ 5) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในอดีต กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กล่าวคือ การทำสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นการปฏิบัติการของหน่วยทหารโดยตรง แต่เมื่อภัยคุกคามในรูปแบบของสงครามคอมมิวนิสต์ยุติลง และรูปแบบของภัยคุกคามได้เปลี่ยนแปลงไป บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ไม่ได้ถูกยึดติดไปด้วย หากแต่มีความพยายามในการขยายบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ให้มากขึ้น ด้วยการประกาศคำสั่ง คสช. ที่ 51/2560 เรื่อง “การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร”<sup>2</sup> ซึ่งมีการแก้ไขในประเด็นต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญ เช่น แก้ไขคำนิยามของคำว่า “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ให้หมายรวมถึงภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบของสาธารณภัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือการขยายอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. โดยเพิ่มเรื่องการประสานงานและประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร การเสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนและแนวทางนั้นด้วย เป็นต้น<sup>3</sup>

ในปัจจุบันจึงเห็นได้ว่า กอ.รมน. เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในลักษณะของกิจกรรมที่ไม่ใช่การปฏิบัติการทางทหารมากขึ้น เช่น การดำเนินโครงการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร (การติดตั้งแผงพลังงานแสงอาทิตย์ หรือ Solar cell) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 (2) ให้มีและบำรุง

<sup>2</sup> สุรชาติ บำรุงสุข. (2560, 8 ธันวาคม). ชูเปอร์ กอ.รมน. กับบทบาททหารในอนาคต. ประชาไท.

<https://prachatai.com/journal/2017/12/74475>.

<sup>3</sup> คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. (22 พฤศจิกายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 285 ง หน้า 13-17.

การไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น<sup>4</sup> หรือการเสนอโครงการอีสานอยู่ดีมีสุขของ กอ.รมน. ภาค 2 เพื่อก่อสร้างธนาคารน้ำใต้ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้เพื่อการเกษตร<sup>5</sup> ซึ่งการเสนอโครงการดังกล่าวเข้าข่ายเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ของโครงการ<sup>6</sup> เป็นต้น จึงทำให้เกิดข้อสงสัยถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของ กอ.รมน. ในการปฏิบัติงานทั้งในยามปกติและในยามที่เกิดเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ รวมถึงข้อสงสัยในอำนาจของการเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมหรือกิจการของหน่วยงานรัฐอื่นๆ และความรับผิดชอบต่อการดำเนินการในกรณีที่มีการปฏิบัติการดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนหรือประเทศ นอกจากนี้ ยังปรากฏการตรวจสอบการใช้อำนาจของ กอ.รมน. จากหน่วยงานตรวจสอบที่ยังไม่ได้ข้อสรุป เช่น การตรวจสอบทุจริตโครงการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนฯ ของ กอ.รมน. โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของ กอ.รมน. มีขอบเขตที่ชัดเจนและมีการตรวจสอบการใช้อำนาจกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยศึกษาจากกฎหมายต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. และกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินความจำเป็นต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ กอ.รมน. ทั้งในยามปกติและในยามที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลต่อความมั่นคงภายในประเทศ กับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

1.2.2 เพื่อศึกษากลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากตัวบทกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. (2537, 2 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก. หน้า 11-35.

<sup>5</sup> เคนนิวส์ ออนไลน์. (2566, 14 กุมภาพันธ์). กอ.รมน.ภาค 2 ขับเคลื่อน โครงการ ‘อีสานอยู่ดีมีสุข’. <https://www.dailynews.co.th/news/1996371/>.

<sup>6</sup> ไทยโพสต์. (2562, 15 กันยายน). “ธนาคารน้ำใต้ดินหนองมะโมง” โมเดล “เก็บน้ำท่วม-น้ำแล้ง” ช้าซาก. <https://www.thaipost.net/main/detail/45688>.

1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. และเพิ่มกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 กำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลัก คือ กอ.รมน. เพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ด้วยเหตุนี้ทำให้ขอบเขตอำนาจของ กอ.รมน. ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 มีขอบเขตอำนาจที่ไม่ชัดเจน กว้างมากเกินไป ประกอบกับกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ให้มีขอบเขตที่ชัดเจน ไม่กว้างมากเกินไปและไม่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐอื่นๆ รวมถึงเพิ่มกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของ กอ.รมน. เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่กระหิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินความจำเป็น

### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 โดยผู้วิจัยมุ่งเน้นในเรื่องหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหน่วยงานที่ตรวจสอบและการถูกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามกฎหมายดังกล่าว รวมถึงคำสั่ง ข้อบังคับของ กอ.รมน. ที่เกี่ยวข้อง

### 1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

สารนิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาวิจัยเอกสารเป็นหลัก กล่าวคือ เป็นการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องจากห้องสมุดของสถาบันต่างๆ รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์มาประกอบ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ กอ.รมน. ทั้งในยามปกติและในยามที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลต่อความมั่นคงภายในประเทศ กับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

1.6.2 ทำให้ทราบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากตัวบทกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.3 มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. และเพิ่มกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

#### 2.1 หลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ด้วยเหตุที่รัฐเป็นนิติบุคคล เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นเพื่อให้เป็นเจ้าของอำนาจและใช้อำนาจกระทำการต่างๆ ได้ แต่ด้วยเหตุที่รัฐเป็นนิติบุคคลนี้เองจึงทำให้รัฐไม่สามารถกระทำการต่างๆ เพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือเจตนาธรรมณ์ได้ด้วยตัวเอง รัฐจึงต้องมีผู้แทนเพื่อใช้อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นั่นคือ ความสงบสุขเรียบร้อยของสังคมและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจรัฐ เพื่อรักษาวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจมิให้ใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ และป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยแนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดหรือได้รับความกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ<sup>7</sup>

ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ มีรายละเอียด ดังนี้

#### 2.1.1 ความหมาย ความเป็นมา และความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

##### 2.1.1.1 ความหมายของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุด โดยรัฐใช้บังคับกับประชาชนผ่านกลไกต่างๆ ของรัฐ อันได้แก่ ระบบราชการ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจรัฐโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นการใช้อำนาจที่ผูกพันกับกฎหมายอย่างเคร่งครัด ถือเป็น

---

<sup>7</sup> วรพชร จันทร์ขันตี. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 82.

ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจ ดังนั้น เมื่อมีการใช้อำนาจรัฐบังคับกับประชาชน จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ<sup>8</sup>

#### 2.1.1.2 ความเป็นมาของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เป็นมาตรการป้องกันในระบบการบริหาร เพื่อให้สามารถควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตแห่งอำนาจที่กฎหมายกำหนดโดยคำนึงถึงสิทธิและประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับ ซึ่งการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิและประโยชน์ของประชาชน จึงมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นวิธีการหนึ่งในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานตามอำเภอใจ โดยวัตถุประสงค์ของการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารงานของรัฐกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มักได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเอกสิทธิเหนือประชาชน กล่าวคือ มีอำนาจสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้เปรียบในการดำเนินการตามหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่างๆ จึงพยายามหาวิธีจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเน้นการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก จึงได้ตั้งกฎเกณฑ์การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการบัญญัติกฎหมาย<sup>9</sup>

#### 2.1.1.3 ความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ<sup>10</sup>

การปกครองระบอบอื่นนอกจากระบอบประชาธิปไตยนั้น การควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปได้ยาก เนื่องจากประชาชนมิได้มีสิทธิมีเสียงหรือมีส่วนร่วมในการปกครองหรือหากมีก็โดยจำกัดอย่างมาก ผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจยังมีแนวความคิดว่าการปกครองหรือการใช้อำนาจเป็นเรื่องระดับบนหรือเป็นเรื่องของผู้ปกครองเท่านั้น ประชาชนทั่วไปมีหน้าที่อย่างเดียวก็นั่นก็คือ การต้องปฏิบัติตามคำบัญชาของผู้ปกครองไม่อาจ

<sup>8</sup> วรพชร จันทร์จันทร์. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา), หน้า 94.

<sup>9</sup> วรพชร จันทร์จันทร์. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา), หน้า 95.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

ปฏิเสธหรือโต้แย้งการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ แต่เมื่อเกิดแนวคิดเรื่องการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น มีการเปลี่ยนแนวความคิดว่าการใช้อำนาจของรัฐ การปกครองไม่ใช่เรื่องของผู้ปกครองอีกต่อไป หากแต่เป็นเรื่องของคนทุกคนที่เป็นพลเมือง ผู้ปกครองเพียงเข้ามาสลับสับเปลี่ยนเพื่อเป็นผู้แทนประชาชนในการใช้อำนาจ ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต รัฐธรรมนูญสมัยใหม่จึงได้ยึดหลักแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ต้องมีการควบคุมใช้อำนาจในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองและมีการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวอีกด้วย โดยเฉพาะการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยภาคประชาชนที่จะต้องได้รับการส่งเสริมให้เป็นผลได้จริงด้วย

การที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจโดยองค์กรและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐ และอำนาจนั้นเป็นอำนาจที่ผู้ปกครองมีอยู่เหนือผู้ใต้ปกครอง และเนื่องจากการใช้อำนาจรัฐเป็นการใช้อำนาจเพื่อบังคับการต่าง ๆ อันเป็นการกระทำที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่การกระทำของรัฐจะต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการกระทบกระเทือนจากการดำเนินงานของรัฐให้น้อยที่สุดนั่นเอง

#### 2.1.1.4 ประเภทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีทั้งการควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรเดียวกัน โดยหลักสายการบังคับบัญชา และตรวจสอบภายนอกองค์กรหรือระหว่างองค์กร เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการตรวจสอบซึ่งกันและกันในทางการเมือง เป็นต้น

##### 1) การตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมภายในองค์กรเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีการควบคุม 2 ประการด้วยกัน คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์กับการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนการควบคุมภายในองค์กรขององค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ จะควบคุมเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

##### 2) การตรวจสอบภายนอกองค์กร

###### 2.1) การควบคุมและตรวจสอบในทางการเมือง

การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองเป็นการเยี่ยวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้ว องค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุม



การปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภา หรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจต่อความบกพร่องเฉพาะที่ทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง จึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย หรือควบคุมและตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญๆ เท่านั้น<sup>11</sup>

## 2.2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ เป็นการมอบหมายให้องค์กรอิสระดังกล่าวมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้นๆ เช่น ผู้ตรวจเงินแผ่นดินก็จะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบเรื่องการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐต่างๆ หรือกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐทั้งหลาย ส่วนขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระจะมีอำนาจเล็กน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าจะบัญญัติให้องค์กรนั้นๆ มีอำนาจอย่างไรและเพียงใด<sup>12</sup>

## 2.3) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนได้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงมีการกล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการมีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ องค์กรตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครอง

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

<sup>12</sup> บรรเจิด สิงคนดี, (2545), การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 1), หน้า 348-350

ความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการต่างๆ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ นั้นเป็นระบบหลายศาลที่กระจายอำนาจตรวจสอบ<sup>13</sup>

### 2.1.2 หลักนิติรัฐ<sup>14</sup>

หลักนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ หมายถึง การปกครองบริหาร ประเทศหรือสังคมซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่ คือ อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายบ้านเมือง เป็นการ ปกครองโดยกฎหมาย มิใช่ปกครองตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจหรือผู้ปกครอง ส่วนประเทศที่ใช้ กฎหมายเป็นระบบคอมมอนลอว์ จะอ้างถึงหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งโดยสรุปก็น่าจะมีความหมายเป็นอย่างเดียวกัน คือ ถือกฎหมายเป็นใหญ่ในการบริหาร ทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การ ปกครองล้วนอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเสมอกัน และกฎหมายนั้นต้องมีความชอบธรรมด้วย ดังนั้น ผู้ปกครองจึงต้องกระทำตามที่มิขัดแย้งกับกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ถ้าหากกฎหมายมิได้ ให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้ สาระสำคัญของหลักนิติรัฐมี 3 ประการ คือ

(1) การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยฝ่ายนิติ บัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้น กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจ ไว้โดยชัดแจ้งและการใช้อำนาจต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

(2) กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายที่จะให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนหรือจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของประชาชนจะต้องมีการระบุไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และการกระทำดังกล่าวต้องไม่ กระทบถึงสาระสำคัญของสิทธิหรือเสรีภาพด้วย

(3) การควบคุมมิให้ฝ่ายบริหารกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การควบคุมมิให้กฎหมาย ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจาก ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายหรือทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหารและฝ่าย ปกครอง อาจเป็นองค์กรของฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรฝ่ายตุลาการ

<sup>13</sup> วรพชร จันทร์ขันธ์. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 98.

<sup>14</sup> วรพชร จันทร์ขันธ์. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 89 - 92.

ที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปก็ได้ เช่น มีการแยกเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ออกจากศาลยุติธรรม แต่ทุกศาลดังกล่าวก็ยังเป็นฝ่ายตุลาการ

2.1.2.1 สาระสำคัญของหลักนิติรัฐในเชิงเนื้อหา คือ การรับรองเนื้อหาแห่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญ เหตุที่ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ถ้าต้องการให้หลักการใดที่มีค่าและความสำคัญได้รับการเคารพก็ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรเคารพหลักการดังกล่าว การรับรองเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญมี 2 ประการ คือ

1) สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์พึงมีพึงได้ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ

2) สิทธิความเป็นพลเมือง คือ สิทธิที่จะอยู่ในฐานะผู้ร่วมสร้างเจตนารมณ์ภายในรัฐนั้นๆ ซึ่งคงต้องมองย้อนกลับไปว่าประเทศชาติของประชาชน การเป็นคนของชาตินั้นมิใช่เพียงการได้อยู่ในประเทศ แต่รวมถึงการเป็นผู้ร่วมสร้างเจตนารมณ์ของประเทศนั้นๆ ด้วย สิทธิความเป็นพลเมือง เช่น สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การรวมกลุ่มเป็นสมาคม ชมรม การแสดงความคิดเห็น การชุมนุมโดยสงบ เปิดเผย และปราศจากอาวุธ การได้สวนสาธารณะ การลงประชามติ ประชาพิจารณ์

#### 2.1.2.2 หลักประกันความเป็นนิติรัฐ

1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง คือ การกระทำของฝ่ายปกครองถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้ และถ้าฝ่ายปกครองกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายก็สามารถฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนการกระทำและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำนั้นๆ ได้

2) หลักการบัญญัติกฎหมายต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่กฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นหลักการสำคัญ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายมาขัดต่อหลักการดังกล่าว ก็ให้มีการทักท้วงร่างกฎหมายดังกล่าวว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ถ้ากฎหมายนั้นประกาศใช้แล้วก็สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ เช่น มีข้อโต้แย้งในศาลยุติธรรม วาบทกฎหมายในคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็สามารถขอให้ศาลยุติธรรมส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยได้ เป็นต้น

3) หลักการตรวจสอบโดยองค์กรศาลที่เป็นอิสระ “หลักความเป็นอิสระแห่งตุลาการ” ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป แต่ถ้ามีศาลเฉพาะก็ต้องไปขึ้นศาลเฉพาะตามที่

กฎหมายบัญญัติ เช่น ศาลปกครอง แต่ถ้าศาลมีเขตอำนาจขัดกัน ก็มีองค์กรที่จะวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของศาลว่ามีเขตอำนาจในเรื่องนั้นๆ หรือมา

4) หลักการมีวิธีพิจารณาความที่แน่นอนชัดเจน หมายความว่า ถ้าหากจะให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรมโดยกระบวนการทางศาล ศาลที่รับพิจารณาจะต้องพิจารณาคดีโดยยึดหลักวิธีพิจารณาความที่เป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย เพราะไม่เช่นนั้นแล้วผู้ที่พิจารณาก็อาจใช้อำนาจไปในทางอคติ เพราะเห็นแก่ประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ วิธีพิจารณาความจึงมักเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดเป็นหลักการทำไปโดยคำนึงถึงหลักการประกันสิทธิในการต่อสู้โต้แย้งของคู่ความที่เกี่ยวข้อง เปิดโอกาสให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยพยานหลักฐาน ให้สิทธิในการคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งของศาล รวมถึงเปิดโอกาสให้บุคคลที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสาธารณชนที่จะติดตามตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินการพิจารณาของศาลได้ โดยทั่วไปวิธีพิจารณาความมักมีหลักการที่สำคัญ เช่น หลักเปิดเผย คือให้บุคคลทุกฝ่ายได้มีโอกาสเข้าฟังการพิจารณา หลักฟังความทุกฝ่าย เปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีส่วนได้เสียพยานหลักฐานมาพิสูจน์หรือโต้แย้งในศาลได้อย่างเต็มที่ รวมถึง หลักประกันในเรื่องกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรม เป็นต้น

### 2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมาย<sup>15</sup>

สำหรับในประเทศที่มีการพัฒนาด้านกฎหมายปกครองมาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยมีการแบ่งแยกอำนาจออกไปโดยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมายและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะทำนอกขอบเขตของอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ถึงแม้ว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจมากเพียงใด แต่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปที่สิทธิและเสรีภาพบุคคลจะต้องได้รับการยอมรับและจะล่วงละเมิดมิได้ แม้แต่อำนาจของฝ่ายปกครองจะละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้เช่นกัน

“หลักความชอบด้วยกฎหมาย” มีที่มาจากแนวความคิดของนักกฎหมายชาวเยอรมันที่มีความคิดที่จะต้องการแยกรัฐตำรวจออกจากนิติรัฐ ซึ่งตามแนวคิดรัฐตำรวจนั้น รัฐย่อมหลุดพ้นจาก

<sup>15</sup> วสันต์ ชมภูศรี. (2559). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กับ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 114-116

ภาระที่ต้องเคารพต่อกฎหมาย เพราะแนวคิดดังกล่าวเป็นระบบที่ให้อำนาจอย่างเต็มที่ให้แก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการต่างๆ ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการดำเนินการทุกประการได้ หากเห็นว่ามีจำเป็นต้องดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการของฝ่ายปกครองมักก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่การดำเนินการของฝ่ายปกครองตามแนวคิดดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะสามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ทุกกรณี เนื่องจากยังมีระบบกฎหมายแต่กฎหมายดังกล่าวนั้น รัฐอาจเปลี่ยนแปลงได้หากรัฐมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสถานการณ์ในขณะนั้น อย่างไรก็ตามในรัฐตามแบบของหลักนิติรัฐนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมีการวางหลักไว้ว่าองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจของตนได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และแม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจก็ตามก็ไม่อาจใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้ ด้วยเหตุนี้ หลักนิติรัฐจึงเกิดขึ้น โดยมีลักษณะสำคัญ คือ การมีกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และมีกระบวนการทางกฎหมายที่จะบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการโดยเคารพต่อกฎหมายซึ่งเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ จึงเป็นลักษณะของการปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐไม่ว่าจะองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการ รวมไปถึงองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายเป็นฐานให้ใช้อำนาจนั้นได้ กฎหมายจึงเป็นผู้ที่ให้อำนาจและกำหนดขอบเขตหรือจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการใดๆ ที่มีลักษณะลิดรอนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ ตามหลักนิติรัฐจะเห็นได้ว่ากฎหมายเป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจกระทำการขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเพื่อมุ่งหมายต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน การพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของปัจเจกชน รวมทั้ง กำหนดให้มีมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอันเป็นหัวใจของหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างแท้จริง ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายสามารถแบ่งลักษณะเป็น 2 ประการ ดังนี้

### 2.1.3.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองถือเป็นหลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองที่จำเป็นในการใช้และตีความกฎหมายปกครอง โดยมีหลักสำคัญ 2 ประการ คือ การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายโดยกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีบทลงโทษใดๆ ก็ย่อมทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นไม่อาจบังคับใช้ได้ถูกต้องและเป็นธรรม และยึดหลักอีกประการ คือ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ซึ่งกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับไว้

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มา และข้อจำกัดของอำนาจที่กระทำการของฝ่ายปกครอง แต่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะกระทำการต่างๆ ได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น เพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมายที่ดี

### 2.1.3.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายกับฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง

ฝ่ายบริหารมีสองส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นส่วนฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นรัฐบาล และอีกส่วนหนึ่งเป็นส่วนของฝ่ายปกครอง ซึ่งการกระทำของฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาลจะไม่ถูกควบคุมโดยศาล แต่จะถูกควบคุมผ่านการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ส่วนการกระทำของฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองจะเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถเข้าควบคุมตรวจสอบได้ ด้วยเหตุนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นปกครองกับประชาชนอาจกระทบกระทั่งและก่อให้เกิดความเสียหายได้จึงมีแนวคิดว่าด้วยการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ย่อมหมายความว่า การกระทำใดของฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครองด้วย

### 2.1.3.3 ข้อยกเว้นหลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักที่ว่า “การกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นสิ่งที่ประเทศที่ปกครองโดยปฏิบัติตามหลักนิติรัฐจะต้องยึดถืออย่างเคร่งครัด โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการต่างๆ

ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง โดยกฎหมายที่ว่านี้ไม่ได้มีเฉพาะกฎหมายระดับรัฐบัญญัติที่จัดทำโดยรัฐสภาเท่านั้น แต่กฎหมายดังกล่าวหมายรวมถึงระบบกฎหมายทั้งระบบที่ฝ่ายปกครองต้องยึดถือและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด<sup>16</sup> รวมทั้ง ปฏิบัติการทางปกครองต้องเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย ถึงแม้บางกรณีฝ่ายปกครองจะใช้ดุลยพินิจด้วยการยกเว้นหลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งมักจะเกิดขึ้นในยามจำเป็นที่จะต้องมีข้อยกเว้นบางประการ เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ปฏิบัติการทางปกครองโดยการดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่ต้องยึดถือตัวบทกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่างๆ อย่างเคร่งครัดเป็นหลักในการปฏิบัติการ ซึ่งดูเหมือนว่าจะทำให้ฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพในทางความคิด แต่ในความเป็นจริงแล้ว ถึงแม้ว่ากฎหมายจะเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องยึดถือและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่ในระบบกฎหมายปกครองก็ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้มีเสรีภาพในการดำเนินการบางเรื่อง โดยผ่านกลไกการทำงานของฝ่ายปกครองคือกระบวนการคิด ซึ่งได้แก่ อำนาจดุลยพินิจ นอกจากอำนาจดุลยพินิจแล้วซึ่งในบางกรณีหากมีความจำเป็นถ้าฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจของตนในการปฏิบัติการที่เป็นไปตามกฎหมายแล้วยังไม่สามารถแก้ปัญหาของประเทศได้ หรืออาจทำให้เกิดปัญหาต่อประเทศชาติและประชาชนจึงต้องมีข้อยกเว้นหลักความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ได้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันที และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง ดังนี้

#### 2.1.4 ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ที่ไม่ปกติ

ในสถานการณ์บางอย่างที่มีความสำคัญส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง หากฝ่ายปกครองซึ่งเข้าแก้ไขปัญหาต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัดย่อมอาจทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างคล่องตัว รวดเร็วและมีประสิทธิภาพได้ ฝ่ายปกครองจึงต้องเลือกตัดสินใจที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีผลเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องของ “ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ที่ไม่ปกติ” (les circonstances exceptionnelles) ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่จะฝ่าฝืนกฎหมาย โดยจุดเริ่มต้นของทฤษฎีดังกล่าวมาจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสมัย

<sup>16</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, “หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง”, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1229>. สืบค้นเมื่อ 31 พฤษภาคม 2565.

สงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ฝ่ายปกครองต้องการกำหนดมาตรการบางอย่างที่เกินไปจากอำนาจหน้าที่ตามปกติของตน เพื่อทำการต่อสู้และรับมือกับสถานการณ์ในขณะนั้น ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ที่ไม่ปกติจึงเป็นข้อยกเว้นของหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง

“ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ไม่ปกติ” เกิดขึ้นจากการยอมรับของสภาแห่งรัฐในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เกินกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ คำพิพากษาศาล ลงวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ.1918 คดี Heyries ที่เกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองออกรัฐกฤษฎีกาเพื่อระงับการบังคับใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการ เนื่องจากอยู่ในสถานการณ์สงคราม รวมทั้ง กรณีคำพิพากษาศาลลงวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ.1919 คดี Doles et Laurent ที่ฝ่ายปกครองออกกฎหมายห้ามผู้หญิงเข้าไปในสถานบริการบางแห่ง ซึ่งในคดีหลังนี้ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลไว้อย่างชัดเจนในคำพิพากษาว่า อำนาจของตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะและความปลอดภัยจะแตกต่างกันระหว่างยามสงบกับในยามสงคราม ซึ่งในยามสงครามจะต้องมีมาตรการที่เข้มงวดกว่าเพื่อให้การรักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะและความปลอดภัยได้ผลอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ สภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสจึงให้การยอมรับว่า ในเวลาที่มีสถานการณ์ไม่ปกติเกิดขึ้น การบังคับใช้กฎหมายซึ่งรัฐจะกระทำการที่แตกต่างไปจากการบังคับใช้กฎหมายในยามสถานการณ์ปกติ นอกจากนั้น การนำรัฐบัญญัติและข้อบังคับซึ่งตราขึ้นเพื่อใช้ในเวลาที่มีสถานการณ์ปกติไปใช้บังคับในเวลาที่มีสถานการณ์ไม่ปกติย่อมเป็นการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานในทางปกครองแล้ว ยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายผู้ตราข้อบังคับด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้สร้างกฎหมายพิเศษขึ้นเพื่อใช้บังคับในเวลาที่มีสถานการณ์ไม่ปกติ ซึ่งมีชื่อเรียกที่ต่างกัน คือ สภาวะวิกฤติ (État de siège) และสภาวะฉุกเฉิน (État d'urgence) โดยกฎหมายพิเศษเหล่านี้ได้ขยายอำนาจของฝ่ายปกครองออกจากอำนาจที่มีอยู่ในเวลาที่มีสถานการณ์ปกติ อย่างไรก็ตาม กฎหมายพิเศษดังกล่าวไม่ได้ทำความเสียหายแก่หลักการว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายเพราะได้บัญญัติขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นเพียงการนำกฎหมายพิเศษไปบังคับใช้แทนกฎหมายธรรมดาเป็นการชั่วคราว

หลักการพื้นฐานความคิดของ “ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ไม่ปกติ” มาจากหลักการที่สำคัญประการหนึ่งที่กำหนดหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการที่จะต้องดูแลและรักษาให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นภายในรัฐ และใช้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ ให้ดำเนินการไปตามปกติ ซึ่งภารกิจรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐที่ละเว้นไม่ได้ (Negative function of state) ภายใต้สถานการณ์ที่มีความร้ายแรงนั้น การที่จะให้ฝ่ายปกครองเคารพกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัดเหมือนภาวะปกติก็คงไม่อาจจะแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร



ฝ่ายปกครองจึงมีความจำเป็นต้องระงับการปฏิบัติตามกฎหมายไว้เป็นการชั่วคราว โดยยกเว้นอำนาจบังคับใช้กฎหมายทางกฎหมายปกติ และเริ่มการบังคับใช้ของหลักเกณฑ์ทางกฎหมายพิเศษกับการกระทำทางปกครองนั้น ซึ่งการกระทำนั้นอาจถือว่าชอบด้วยกฎหมายก็ได้ ซึ่งในการกระทำของฝ่ายปกครองตามทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ไม่ปกติที่จะถือว่าชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาหรือมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- ต้องมีข้อเท็จจริงที่จัดได้ว่าสถานการณ์ไม่ปกติที่เกิดขึ้นจริง เช่น ภาวะสงคราม ภัยพิบัติธรรมชาติ วิกฤตโรคระบาด จลาจลวุ่นวาย ในอาณาบริเวณกว้างและเป็นเวลานาน จนทำให้การบริการสาธารณะสะดุดหยุดลง เป็นต้น

- สถานการณ์เช่นว่านั้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วจะทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมายได้ดังเช่นสถานการณ์ปกติ

- ประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้มาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสถานการณ์ที่ยกเว้นดังกล่าวนี้ต้องคุ้มค่าเพียงพอ เช่น กระทบไปเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติหรือเพื่อความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะดำเนินต่อไป

การปฏิบัติตามหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายย่อมเป็นความเสี่ยงต่อการที่จะทำให้การดำเนินการทางปกครองไม่สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพให้ทันกับสถานการณ์ และเพราะหลักการดังกล่าวห้ามฝ่ายปกครองใช้มาตรการอย่างที่เป็น ตามสถานการณ์หรือการกระทำเช่นนั้นได้เกิดความล่าช้าในการใช้มาตรการดังกล่าว รัฐหรือฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องดำเนินการทางปกครองโดยไม่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการทางปกครองมีความคล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพให้ทันกับสถานการณ์ในขณะนั้น<sup>17</sup> อย่างไรก็ตาม การกระทำใดๆ ของรัฐในสถานการณ์ไม่ปกติมีผลเพียงทำให้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้กลายเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่าทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองในสถานการณ์ไม่ปกติไม่ถูกตรวจสอบโดยศาล โดยปกติศาลจะตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงอันถือว่าเป็นสถานการณ์ไม่ปกติตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ สถานการณ์ไม่ปกตินั้นยังคงดำรงอยู่ในขณะที่มีการกระทำทางปกครองที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาปัญหาความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และที่สำคัญคือศาลจะตรวจสอบว่ามาตรการที่ฝ่ายปกครองกระทำลงไปนั้นพอสมควรแก่เหตุในสถานการณ์ไม่ปกติหรือไม่ ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมายจะมีบทบัญญัติเรื่อง

<sup>17</sup> อิศระ นิตินันท์ประภาส, (2529). การปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ 5), หน้า 110 – 119.

สถานการณ์ไม่ปกติที่ค่อนข้างละเอียดแล้วก็ตาม แต่ก็พบว่าศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการตีความ วางหลัก และกำหนดการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวด้วย<sup>18</sup>

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ไม่ปกติย่อมเป็นเหตุผลที่ทำให้มาตรการใดๆ ของฝ่ายปกครองที่กระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้กลายเป็นมาตรการที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งมาตรการใดๆ ที่ฝ่ายปกครองกระทำลงไปในขณะที่สถานการณ์ไม่ปกตินั้น จะมีลักษณะเป็นมาตรการที่ผิดกฎหมายในแบบปกติ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบอยู่แล้ว โดยทฤษฎีดังกล่าวย่อมส่งผลทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไม่ถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งได้กระทำไปและส่งผลร้ายแรงต่อสังคมเป็นอย่างยิ่งอันถือเป็นข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครองด้วย<sup>19</sup>

### 2.1.5 ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำทางรัฐบาล

การกระทำในทางรัฐบาล เป็นการกระทำบางอย่างของรัฐ ซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนไม่สามารถนำไปฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน นั้นหมายความว่า เอกชนจะฟ้องร้องรัฐในลักษณะที่เป็นกรกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่และสั่งให้เพิกถอนการกระทำหรือชดใช้ค่าเสียหายหรือการกระทำใดๆ ของรัฐต่อศาลไม่ได้ เนื่องจากการกระทำของรัฐมีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากการกระทำในทางปกครอง ผู้ได้รับความเสียหายจึงไม่อาจถือเป็นเหตุฟ้องร้องรัฐได้ ซึ่งจะพิจารณาอย่างไรว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในฐานะรัฐบาลและการกระทำอย่างไร จึงจะเป็นการกระทำทางปกครอง สำหรับประเทศไทยไม่ได้วางหลักและไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติในเรื่องการกระทำในฐานะรัฐบาลไว้โดยตรง

กล่าวโดยสรุป “การกระทำในฐานะรัฐบาล” ย่อมก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายซึ่งรัฐบาลจะไม่ต้องถูกควบคุมโดยศาลปกครองในการดำเนินงานบางอย่างของรัฐบาลที่ไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนไม่อาจนำคดีมาฟ้องรัฐบาลว่ากระทำนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือขอให้ชดใช้ค่าเสียหายไม่ได้โดยผลทางกฎหมาย เมื่อไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลกระทำการใดๆ ได้ โดยการกระทำนั้นจะไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับควบคุมทางปกครองของศาล แต่การกระทำดังกล่าวย่อมตกอยู่ในการควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและกระบวนการทางการเมืองได้ ซึ่งจะพิจารณาอย่างไรว่าการกระทำใด

<sup>18</sup> ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษย์, สถานการณ์ไม่ปกติ (Les Circonstances Exceptionnelles) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1816>, สืบค้นเมื่อ 26 พฤศจิกายน 2559.

<sup>19</sup> วสันต์ ชมภูศรี. (2559). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 137

ของรัฐบาลนั้นเป็นไปตามหลักการกระทำในฐานะรัฐบาล โดยที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนก็ไม่อาจสามารถที่จะนำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้ โดยจากการศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้นทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาซึ่งสามารถแยกสาระสำคัญได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

2.1.5.1 การกระทำระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการกระทำของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ซึ่งศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยไว้ โดยได้นำทฤษฎีเรื่องการกระทำในฐานะรัฐบาลมาใช้เพื่อวางแนวทางว่าศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาการกระทำบางประเภทของฝ่ายบริหารได้ ตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กรณีดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.5/2549 วินิจฉัยว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง หมายถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินยามปกติ แต่กรณีของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2549 เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 116 ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพียงแต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรกระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2549 จึงมิใช่พระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา 11(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาพิพากษาได้<sup>20</sup>

2.1.5.2 การกระทำของรัฐบาลในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศการกระทำของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐอื่น หรือองค์การระหว่างประเทศที่ผ่านมา คำวินิจฉัยของศาลปกครองจะไม่รับพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากกรณีสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสได้ปฏิเสธไม่รับพิจารณาในเรื่องความสมบูรณ์หรือการตีความในสนธิสัญญาระหว่างประเทศเท่าที่ปรากฏสภาแห่งรัฐได้รับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับของสนธิสัญญาไว้พิจารณาก็แต่เฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายภายในประเทศฝรั่งเศสตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1909 ซึ่งสภาแห่งรัฐ ได้ยอมรับคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครอง การกระทำของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

<sup>20</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2549). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ พ.5/2549 วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2549. จุลนิตี, 3(3), 86 – 98.

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศที่ผ่านมา คำวินิจฉัยของศาลปกครองจะไม่รับพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากกรณีสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสได้ปฏิเสธไม่รับพิจารณาในเรื่องความสมบูรณ์หรือการตีความในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เท่าที่ปรากฏสภาแห่งรัฐได้รับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับของสนธิสัญญาไว้พิจารณาก็แต่เฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายภายในประเทศฝรั่งเศส ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1909 ซึ่งสภาแห่งรัฐได้ยอมรับคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครอง เนื่องจากใช้อำนาจเกินขอบเขตและได้เพิกถอนคำสั่งนเรนเทศเพราะเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสปี 1946 ได้บัญญัติให้สนธิสัญญาระหว่างประเทศ มีฐานะเหมือนกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามบรรทัดฐานคำพิพากษามีได้ชี้ชัดว่าศาลไม่มีอำนาจควบคุมการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะเป็นการกระทำของรัฐบาลแต่ถือเป็นหลักการที่ว่าศาลย่อมไม่มีอำนาจ เพราะเป็นเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งศาลภายในประเทศ ไม่มีอำนาจในการพิจารณา แต่สรุปประเภทของคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ดังนี้

- การกระทำเกี่ยวกับการจัดทำหรือยกเลิกสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องของรัฐกับรัฐ เช่น การดำเนินการเจรจาทางการทูต ตลอดจนการตีความอนุสัญญาระหว่างประเทศของรัฐบาลการปฏิบัติตามข้อตกลงหรือพันธกรณีระหว่างประเทศเป็นต้น

- การกระทำของผู้แทนทางการทูตหรือกงสุลของฝรั่งเศสในต่างประเทศเช่น การปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองแก่คนฝรั่งเศสหรือการให้ความคุ้มครองไม่เพียงพอการไม่ยอมตรวจลงตราหนังสือเดินทาง (Visa) เป็นต้น แต่การปฏิเสธในกรณีหลังนี้ปัจจุบันศาลปกครองยอมพิจารณาคดีแล้ว

- การกระทำเกี่ยวกับการ ดำเนินคดียังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเช่นการปฏิเสธไม่ส่งข้อพิพาทให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ตัดสิน

- การกระทำเกี่ยวกับสงครามซึ่งหมายถึงการปฏิบัติการทางทหารซึ่งถ้าเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในดินแดนต่างประเทศแล้วจากบรรทัดฐานคำพิพากษาสภาแห่งรัฐจะถือว่าการที่ศาลไม่มีอำนาจควบคุมเพราะเป็นเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศไม่ใช่การกระทำของรัฐบาลและรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบอย่างไรเว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้

2.1.5.3 กระทำในทางนโยบาย ฝ่ายบริหารที่เรียกรัฐบาลนั้น สามารถที่จะกระทำการได้ในอีกประการหนึ่งคือ “การกระทำในเชิงนโยบาย” ซึ่งถือว่าองค์กรเหล่านั้นกระทำการในฐานะรัฐบาล และกระทำการของรัฐบาลเหล่านี้ก็คือ “การกระทำของรัฐบาล” โดยจะเป็นการกระทำของรัฐบาลได้นั้นในเนื้อหาของการกระทำต้องเป็นการกระทำในเชิงนโยบายหรือมีลักษณะเป็นงาน

ประจำประกอบอยู่ด้วย ซึ่งหากเป็นการกระทำในทางนโยบายก็จะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อเลือกตัดสินใจการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเป็นนโยบายชั้นสูงหรือนโยบายทั่วไปเพราะเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบด้วย

กรณีตัวอย่างในเรื่องการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มีมาตรา 20(1) กำหนดห้ามมิให้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ “ที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา” และที่ “คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว” จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 20(1) ได้วางหลักการเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่อาจจะร้องทุกข์ได้โดยมีหลักการและแนวความคิดว่า หลักกฎหมายปกครองต้องเป็นหลักกฎหมายที่แยก “งานนโยบาย” ออกจาก “งานประจำ” ได้ โดยงานนโยบายนั้นไม่อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพราะงานนโยบายเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งมีกลไกและการควบคุมเป็นพิเศษแตกต่างออกไป

### 2.1.6 ทฤษฎีว่าด้วยดุลยภาพแห่งอำนาจ

ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นเมื่อประมาณศตวรรษที่ 19 โดยนักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ดูควิตต์ (Duquitt) ศาสตราจารย์เอสแมง จากแนวความคิดที่ว่าระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ทำให้เกิดดุลยภาพในการปกครองมากที่สุด คือการถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมีให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากกว่าอีกองค์กรหนึ่ง อันจะก่อให้เกิดระบบเผด็จการในที่สุด แต่หลักการนี้เป็นหลักการที่เป็นอุดมคติเท่านั้น หากแต่เกิดขึ้นได้ยากในความเป็นจริงของการปกครองในระบบรัฐสภาเพราะในความเป็นจริงฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกันมากในด้านของที่มา<sup>21</sup> ทฤษฎีนี้มีสาระสำคัญ คือดุลยภาพทางอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ทั้ง 2 ฝ่าย ต่างก็มีมาตรการในการใช้อำนาจของตนเพื่อถ่วงดุลและการอำนาจกับองค์กรอื่นๆ เช่น ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ เป็นต้น

### 2.1.7 หลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality)

หลักการความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับทางกฎหมาย อีกทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ได้ใช้เป็นเครื่องมือ

<sup>21</sup> วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล,(2520), การควบคุมฝ่ายบริหาร, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต) หน้า 26.

ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีความเหมาะสมและสมเหตุสมผล ซึ่งประเทศต่าง ๆ เช่น เยอรมนี อิตาลี สเปน ได้นำไปปรับใช้กับฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่ง กฎ ข้อบังคับ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิบุคคลและต้องได้สัดส่วนสมดุลที่เหมาะสมและสมเหตุสมผลระหว่างสิทธิ ส่วนได้เสียเอกชน (Private Interest) และสิทธิส่วนได้เสียมหาชน (Public Interest) นอกจากนี้ ยังได้นำไปปรับใช้กับกฎหมายในทางอาญาเพื่อหาหลักความได้สัดส่วนในการกำหนดโทษทางอาญา อีกด้วย<sup>22</sup> โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1.7.1 หลักความได้สัดส่วนใช้บังคับแก่สิทธิตามกฎหมาย เป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองใช้ในการชั่งน้ำหนักตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง โดยมีองค์ประกอบหลัก ดังนี้

1) หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of suitability) เป็นหลักการบังคับให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และคำสั่งทางปกครองใดที่ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามที่กฎหมายบังคับไว้ ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม ศาลปกครองอาจก้าวล่วงใช้อำนาจเพิกถอนได้

2) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of necessity) เป็นหลักการใช้ในการชั่งน้ำหนักว่าการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งนั้น มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดและมีวิธีการทางเลือกอื่นใดที่จะใช้หรือไม่ หากไม่มีมาตรการในทางใดหรือไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะเลือกได้แล้ว การใช้หลักความจำเป็นนั้น ต้องใช้หลักการแทรกแซงน้อยที่สุด โดยฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิบุคคลที่จะได้รับที่น้อยที่สุด ในกรณีที่การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ต่อสิทธิส่วนได้เสียเอกชนแล้ว การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งของฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงผลที่ทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุดด้วย

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of proportionality in the narrow sense) เป็นมาตรการในการชั่งน้ำหนักหาความสมดุลของสัดส่วนระหว่างสิทธิ ส่วนได้เสียของเอกชนและสิทธิส่วนได้เสียมหาชนว่าเมื่อมีการบังคับใช้หลักความได้สัดส่วนในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองจะมีผลเสียหายตแก่สิทธิประโยชน์ตามสิทธิบุคคลหรือมหาชนมากน้อยเพียงใด

<sup>22</sup> วุฒิชัย จิตตานุ. (2549). การบังคับใช้หลักการสัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคล. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 8(22), 41 – 68.

2.1.7.2 หลักความได้สัดส่วนใช้บังคับแก่สิทธิตามรัฐธรรมนูญ เป็นหลักเกณฑ์ที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รับรองโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะใช้หลักความได้สัดส่วนในการบังคับใช้กฎ ข้อบังคับตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

2.1.7.3 หลักความได้สัดส่วนในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบ มีขอบเขตในการพิจารณา 2 ประการ คือ หลักความได้สัดส่วนกับการตรวจสอบการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน และหลักความได้สัดส่วนในขอบเขตของกฎหมายปกครอง<sup>23</sup> โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) หลักความได้สัดส่วนกับการตรวจสอบการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน มีข้อพิจารณา ดังนี้

1.1) หลักความได้สัดส่วนได้รับความสำคัญอย่างยิ่งในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติที่ผูกพันต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยอาศัยหลักความได้สัดส่วนเป็นสำคัญ เงื่อนไขในทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้พัฒนาလာมาเป็นเงื่อนไขของกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน

1.2) ในขั้นต้นจะต้องประเมินค่าความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์มหาชนกับการสูญเสียเสรีภาพ โดยจะต้องให้เหตุผลที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการพิจารณาว่าผลประโยชน์มหาชนหรือผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลมีความสำคัญมากกว่าในกรณีนั้นๆ โดยมีขั้นตอนการตรวจสอบ ดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง ตรวจสอบขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานแต่ละสิทธิจะกำหนดขอบเขตที่ได้รับความคุ้มครองนั้น ๆ โดยถือว่าเป็นสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง (Rechtsgut)

ขั้นที่สอง ติความชอบเขตหรือความเป็นไปได้ของการแทรกแซงในสิทธิขั้นพื้นฐานหรือในขอบเขตของการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยรูปแบบของบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติอนุญาตให้จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานได้ อาจสรุปได้ดังนี้ (1) บทบัญญัติที่กำหนดไว้โดยตรงจากรัฐธรรมนูญเอง และ (2) บทบัญญัติที่กำหนดไว้โดยทางอ้อมจากรัฐธรรมนูญ กรณีนี้เป็นกรณีที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติ อาจจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นได้ หรือที่เรียกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานกับเงื่อนไขของกฎหมาย (Grundrechte mit Gesetzesvorbehalt) ซึ่งอาจแยกออกได้ ดังนี้ คือ สิทธิขั้นพื้นฐานกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป (Grundrechte mit einfachem Gesetzesvorbehalt) และสิทธิขั้นพื้นฐานกับเงื่อนไขกฎหมายคงไว้ (Grundrechte mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt)

<sup>23</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. (2542). หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมัน และฝรั่งเศส. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 1(2), 40 – 70.

ขั้นที่สาม เมื่อทราบขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว จึงจะสามารถดำเนินการตรวจสอบได้ว่า การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ดังกล่าว สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือไม่

2.1.7.4 หลักความได้สัดส่วนในขอบเขตของกฎหมายปกครอง ซึ่งการจะตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองอันใดอันหนึ่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้นมีเกณฑ์ในการพิจารณาสองประการ คือ ขอพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบ และขอพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา โดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา จะมีการตรวจสอบดังนี้

- 1) การกระทำทางปกครองนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่และหลักกฎหมายทั่วไป
- 2) การกระทำทางปกครองนั้นจะต้องมีพื้นฐานจากการมอบอำนาจโดยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องมิใช่กฎหมายให้อำนาจในการกระทำดังกล่าว
- 3) หากการกระทำทางปกครองนั้นมีการใช้ดุลยพินิจ การใช้ดุลยพินิจนั้นจะต้องไม่มีข้อบกพร่อง

4) หลักความได้สัดส่วน (Der Grundsatz der Verhaeltismaessigkeit) เป็นหลักที่ใช้ในการพิจารณาการกระทำทางปกครองเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนิติกรรมทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้น มาตรการของฝ่ายปกครองมาตรการใดมาตรการหนึ่งจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อ มาตรการของฝ่ายปกครองนั้น มีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หากมาตรการของฝ่ายปกครองไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน มาตรการทางปกครองนั้นก็มิชอบด้วยกฎหมาย<sup>24</sup>

### 2.1.8 หลักเผด็จการ

ระบอบเผด็จการเป็นระบอบการปกครองที่ตรงข้ามกับระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ จะให้ความสำคัญกับหลักอำนาจนิยม ผู้ใช้อำนาจหรือผู้นำซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยและไม่คำนึงถึงเสรีภาพของประชาชน ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

ก. ไม่ยอมรับว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล ผู้ปกครองจึงไม่จำเป็นต้องไปให้เหตุผลใดๆ และประชาชนทั่วไปต้องมีผู้ปกครองเป็นผู้นำให้ความคุ้มครองแก่พวกเขา ส่วนประชาชนมีหน้าที่เพียงอย่างเดียว คือ เชื่อฟังและปฏิบัติตามผู้นำโดยถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำ

ข. ให้ความสำคัญกับเสรีภาพส่วนบุคคลน้อยกว่าอำนาจรัฐ โดยมองว่ารัฐเป็นสิ่งสูงสุดที่ประชาชนจะต้องสักการบูชาและอุทิศตนเองเพื่อความยิ่งใหญ่และความเจริญก้าวหน้าของ

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-57.



รัฐ ประชาชนจะต้องมีภาระที่จะรับใช้รัฐ ดังนั้น สิ่งที่รัฐกำหนดขึ้น ทุกคนที่อยู่ในรัฐจะต้องปฏิบัติตามโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ค. ไม่เห็นความสำคัญของความเสมอภาคหรือไม่เชื่อว่าบุคคลมีความเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะด้านชาติกำเนิด การศึกษา และฐานะทางสังคม ด้วยเหตุนี้ จึงมีการแบ่งคนในสังคมออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มผู้นำ ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีชาติกำเนิด การศึกษาและฐานะทางสังคมสูง กลุ่มคนเหล่านี้ เป็นกลุ่มคนที่มีความสามารถในการค้นพบความจริงความถูกต้องและสร้างสรรค์ คุณธรรมความดีให้กับสังคมได้ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง คือ ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งไร้ความสามารถและไม่อาจปกครองตนเองได้ จึงมักจะมีการดำเนินการใด ๆ ไปโดยใช้อารมณืเป็นเกณฑ์ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องเชื่อฟังผู้นำ

ง. ไม่อดทนต่อความคิดที่เห็นแตกต่างกัน อันจะได้มาซึ่งความเห็นพ้องหรือการเห็นพ้องให้ตรงแนวความคิดที่พวกเขายึดถือ คือ เรื่องอำนาจสูงสุดของรัฐและอำนาจเด็ดขาดของผู้นำในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐ ดังนั้นกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง สมาคมอาชีพ สหพันธ์ องค์กรจะต้องเป็นกลุ่มที่ให้การสนับสนุนผู้นำจึงจะตั้งอยู่ได้ ผู้นำจะไม่ยอมให้มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจ และด้วยความกลัวว่าจะมีกลุ่มทางการเมืองอื่นมาแย่งชิงอำนาจ บรรดาผู้นำเหล่านี้จะพยายามค้นหาและทำลายกลุ่มเหล่านั้นเสียก่อนที่จะเติบโตขึ้นมาและทำลายพวกตนได้<sup>25</sup>

ระบอบเผด็จการ แบ่งได้ 2 ประเภท โดยอาศัยหลักการในเรื่องขอบเขตของการใช้อำนาจเป็นเกณฑ์ ได้แก่ เผด็จการอำนาจนิยม ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ รัฐจะเข้าควบคุมสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน จำกัดระดับหรือไม่ให้มีการเลือกตั้ง มักจะไม่ยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง มีตรวจสอบหรือใช้อำนาจรัฐสั่งปิดหนังสือพิมพ์ มักจะอ้างลัทธิชาตินิยมเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง แต่จะยังคงให้เสรีภาพในทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ประชาชนสามารถที่จะเลือกนับถือศาสนา ดำเนินชีวิตส่วนตัวและทางธุรกิจ ได้อย่างอิสระพอสมควร จะมีการลงโทษพวกผู้กระทำความผิดต่อกฎเกณฑ์ของบ้านเมืองอย่างรุนแรง เพื่อให้ประชาชนเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ผู้นำจะพยายามแสวงหาอำนาจ และเมื่อได้อำนาจแล้ว จะใช้อำนาจบีบบังคับและกำจัดฝ่ายตรงข้ามหรือศัตรูทางการเมืองหรือแม้แต่กลุ่มการเมืองอื่น ๆ ที่ผู้นำเห็นว่ามิแน่วโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสถานภาพของผู้นำเอง อย่างไรก็ตาม กลุ่มทางเศรษฐกิจสังคมอื่น ๆ เช่น สมาคมสมาพันธ์หรือสหกรณ์ใดๆ ที่ดำเนินกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง จะไม่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และเผด็จการเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ การปกครองโดยมีผู้นำที่มีอำนาจสูงสุด

<sup>25</sup> สิทธิพันธ์ พุทธนุ. (2540). ทฤษฎีการเมืองและจริยธรรม 3 (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 69 – 71.

และใช้อำนาจเด็ดขาดคนเดียวหรือกลุ่มเดียว พยายามที่จะสร้างอุดมการณ์ขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจ มีการจัดตั้งพรรคการเมืองหรืออาจอยู่ในรูปแบบขององค์กรผู้นำเพียงพรรคเดียว เข้าควบคุมอำนาจทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม นั่นคือ บุคคลรวมทั้งกิจกรรมของบุคคลในสังคมทุกคนไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับการเมือง หรือเศรษฐกิจ หรือสังคม จะตกอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลควบคุมกำกับโดยอำนาจรัฐ มีการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง พยายามสร้างความสำนึกให้ประชาชนเคารพ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามอำนาจรัฐ หรือคำสั่งของผู้นำโดยเคร่งครัด โดยถือเป็นหน้าที่ เผล็จการในลักษณะนี้จะไม่ยอมให้มีฝ่ายตรงข้าม ประชาชนนอกจากจะถูกกีดกันออกจากการเมืองแล้วยังถูกสกัดกั้นความคิดและการกระทำทางเศรษฐกิจ สังคมอีกด้วย โดยเผด็จการเบ็ดเสร็จจะควบคุมเครื่องมือสื่อสารทุกชนิดและจะใช้สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการโฆษณาชวนเชื่อ ปลุกฝังความเชื่อ ความศรัทธาให้เยาวชนหรือคนรุ่นใหม่ยึดมั่นในอุดมการณ์ของผู้นำ โดยผู้นำมักจะอ้างว่าตนเองคือผู้ล่วงรู้หรือเข้าถึงเจตนารมณ์ของความต้องการของคนทั้งหมด เจตนารมณ์ของผู้นำจึงเป็นตัวแทนของเจตนารมณ์ของประชาชน โดยอ้างว่า ผู้นำเป็นผู้ที่ถูกต้องเสมอ ดังนั้นประชาชนจึงไม่มีสิทธิที่จะวิพากษ์วิจารณ์หรือคัดค้าน ผู้ที่กล้าวิพากษ์วิจารณ์หรือคัดค้านคำสั่งของผู้นำจะถือว่าเป็นอาชญากรที่ต่อต้านรัฐ และจะต้องถูกกำจัดไปด้วย<sup>26</sup>

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความมั่นคง

### 2.2.1 ความมั่นคงทางด้านการเมือง

ความมั่นคงทางการเมืองเป็นพลังที่สำคัญต่อความมั่นคงของชาติ เนื่องจากเป็นศูนย์กลางของอำนาจในการบริหารประเทศ ทำให้เกิดความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ประเทศชาติที่มีระบบการเมืองมั่นคง รัฐบาลมีเสถียรภาพ จะสามารถเผชิญหน้าและแก้ไขปัญหาอันเป็นภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศได้ ซึ่งความมั่นคงทางด้านการเมือง อาจพิจารณาแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ ความมั่นคงทางด้านการเมืองในประเทศ และความมั่นคงทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ<sup>27</sup>

#### 2.2.1.1 ความมั่นคงทางด้านการเมืองในประเทศ

ข้อพิจารณาสำหรับความมั่นคงทางด้านการเมืองภายในประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ความเชื่อถือศรัทธาในระบอบการปกครอง มีความเชื่อมั่น และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนร่วมมือกับรัฐบาล ดังนั้น ความมั่นคงทางการเมืองจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญที่ผสมผสานกัน ดังนี้

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-73.

<sup>27</sup> วิชัย ชูเชิด. (ม.ป.ป.). การวิเคราะห์และประเมินค่าความมั่นคงแห่งชาติ.

- **ระบอบการปกครอง** ที่เหมาะสมกับเอกลักษณ์ เหมาะกับอุปนิสัย และความต้องการของชนในชาติ
- **ผู้บริหารประเทศ (รัฐบาล)** ที่มีความสามารถในการบริหารที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น มีความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ และให้บรรลូវัตถุประสงค์ของชาติ มีความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง มีความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีความสามารถในการดำเนินการทูต มีความสามารถในการนำความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตทั้งทางอุตสาหกรรม และเกษตรกรรมของประเทศ เป็นต้น
- **กลไกของรัฐบาล (ข้าราชการ, เจ้าหน้าที่)** ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์สุจริต และทำงานอย่างมีอุดมการณ์และมีประสิทธิภาพ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ให้ความช่วยเหลือประชาชน เป็นหลัก และเป็นแบบฉบับที่ดีให้ประชาชนได้รู้จักและตระหนักในสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในระบอบประชาธิปไตย
- **นักการเมืองและพรรคการเมือง**  
นักการเมืองจะต้องเป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ มีวินัย เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของตนเอง หรือประโยชน์ของพรรค มีความเข้าใจและศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย ยึดหลักและนโยบายที่ค้ำจุน อุทิศตนเพื่อประโยชน์สุขของชาติและประชาชน เพื่อให้บรรลូវัตถุประสงค์มูลฐานของชาติไทย  
พรรคการเมืองต้องวางรากฐานจากประชาชนอย่างแท้จริง และมีนโยบายอย่างแน่ชัดในอันที่จะเข้าร่วมบริหารประเทศ หรือกำกับดูแลการบริหารประเทศให้เป็นไปตามครรลองของประชาธิปไตยในอันที่จะบรรลូវัตถุประสงค์มูลฐานของชาติ
- **ประชาชน** ต้องสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง โดยต้องให้ประชาชนมีความรู้มีความเข้าใจในสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ มีความเลื่อมใสและศรัทธาในระบอบการปกครอง มีความสนใจการเมือง รู้จักและตระหนักถึงคุณค่าของการใช้อำนาจอธิปไตยของตน

### 2.2.1.2 ความมั่นคงทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ

ความมั่นคงทางด้านการเมืองระหว่างประเทศจะต้องพยายามมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศหรือกลุ่มประเทศอื่น ๆ เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างอิสระ ยึดถือผลประโยชน์ความมั่นคงและความอยู่รอดของชาติเป็นหลัก ส่งเสริมสัมพันธไมตรีอันดี ยึดมั่นในหลักการเคารพอกราชอธิปไตย บูรณภาพดินแดน ความเสมอภาค การไม่รุกราน และไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน รวมถึงให้ความสนับสนุนร่วมมืออย่างเต็มที่ แก่บรรดาสมาชิกของสมาคมแห่งประชาชาติ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ ความมั่นคง และสันติสุขร่วมกัน<sup>28</sup>

### 2.2.2 ความมั่นคงทางด้านการทหาร

ความมั่นคงทางด้านการทหาร หมายถึง ความมั่นคงในการดำเนินการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการทหารของชาติ ได้แก่ การปรับปรุง การเสริมสร้างกิจการด้านการทหาร ให้เป็นกำลังเข้มแข็งของชาติ และเป็นกำลังที่สามารถในการรบ การสงคราม และการปราบปรามจลาจล ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ รักษาเอกราช และรักษาความมั่นคงของชาติไว้ให้ยั่งยืนถาวรต่อไป<sup>29</sup>

ความมั่นคงทางด้านการทหารที่ใช้ในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หมายถึงขีดความสามารถด้านการทหารที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของกำลังรบของชาติ ความพร้อมรบ ความมีประสิทธิภาพของอาวุธยุทโธปกรณ์และการใช้อาวุธ มีวินัย ขวัญ และกำลังรบอื่นๆ มีการจัดการฝึก การศึกษา การสวัสดิการ ยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีที่สามารถจะเอาชนะศัตรูผู้รุกรานทั้งจากภายในและภายนอกประเทศได้<sup>30</sup>

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>29</sup> วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. (2552). คู่มือเรื่องความมั่นคงแห่งชาติใช้เป็นแนวทางในการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) และหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) ประจำปีการศึกษาพุทธศักราช 2552-2553.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

## 2.3 ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายที่เกี่ยวกับความมั่นคง

### 2.3.1 ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)<sup>31</sup> เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ที่ถูกจัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560<sup>32</sup> มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

วิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ คือ **“ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”** หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า **“มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”** เพื่อสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่ การมีเอกราช อธิปไตย การดำรงอยู่อย่างมั่นคง และยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขเป็นปึกแผ่น มีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคม และการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรม และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงานและอาหาร ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติประสานสอดคล้องกัน ด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี โดย **ความมั่นคง** ในยุทธศาสตร์ชาติ หมายถึง ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีความยั่งยืน จนเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ประชากรมีความอยู่ดีมีสุข ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น และมีการพัฒนาอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วน มีคุณภาพชีวิตตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ ไม่มีประชาชนที่อยู่ในภาวะความยากจน เศรษฐกิจในประเทศมีความเข้มแข็ง ขณะเดียวกันต้องมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ

<sup>31</sup> ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580). (2561, 13 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. หน้า 1.

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560. (2560, 31 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก. หน้า 1-12.

ทั้งในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศเพื่อให้สามารถสร้างรายได้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนมีการสร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป และประเทศไทยมีบทบาทที่สำคัญในเวทีโลก และมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าอย่างแน่นแฟ้นกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย เป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยงในภูมิภาค ทั้งการคมนาคมขนส่ง การผลิต การค้า การลงทุน และการทำธุรกิจ เพื่อให้เป็นพลังในการพัฒนา นอกจากนี้ ยังมีความสมบูรณ์ในทุนที่จะสามารถสร้างการพัฒนาต่อเนื่องไปได้ ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักร ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง** มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประชาชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน มุ่งเน้นการพัฒนาคน เครื่องมือเทคโนโลยี และระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ให้มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ใช้กลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินการของยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่น ๆ ให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ตามทิศทางและเป้าหมายที่กำหนด

### 2.3.2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น ความมั่นคง

“แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็น ความมั่นคง”<sup>33</sup> เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการหลักที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางในภาพรวมที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในระยะ 20 ปี ตามที่ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงได้กำหนดเอาไว้ซึ่งก็คือ “ประชาชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข” โดยมีเป้าหมายสำคัญ ประกอบด้วย (1) ประชาชนอยู่ดีกินดีและมีความสุข (2) บ้านเมืองมีความมั่นคงในทุกมิติและทุกระดับ (3) กองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง (4) ประเทศไทยมีบทบาทด้านความมั่นคงเป็นที่ชื่นชมและได้รับการยอมรับโดยประชาคมระหว่างประเทศ และ (5) การบริหารจัดการความมั่นคงมีผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสาระสำคัญประกอบไปด้วยแผนย่อยจำนวนทั้งสิ้น 5 แผนย่อย ได้แก่

<sup>33</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 - 2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม). (2566, 7 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 140 ตอนพิเศษ 51 ง. หน้า 4.

1) การรักษาความสงบภายในประเทศ เพื่อสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในประเทศชาติ บ้านเมือง เอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายที่กำหนด สังคมมีความเข้มแข็งสามัคคีปรองดอง ประชาชนอยู่ดี กินดี และมีความสุข โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคือการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความรักความสามัคคี ความสำนึกจงรักภักดีและความภาคภูมิใจในชาติให้เกิดขึ้นกับประชาชนทุกหมู่เหล่า ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพ และธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ตลอดถึงการพัฒนาปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม

2) การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง เพื่อเร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างจริงจัง ให้หมดไปมากที่สุด (ภายใน ๑๐ ปี) พร้อมทั้งพัฒนากลไกเฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่อาจเกิดขึ้นใหม่ อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชนและการพัฒนาประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคือการวิเคราะห์และระบุสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาในแต่ละเรื่องให้ชัดเจน วางแผนบูรณาการในการแก้ไขปัญหาตามลำดับความเร่งด่วนของปัญหา มีการติดตามตรวจสอบที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนพัฒนากลไกในการเฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกัน และแก้ไขปัญหา ทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและอาจเกิดขึ้นใหม่ ให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

3) การพัฒนาศักยภาพของประเทศ ให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถของกองทัพและหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งระบบของประเทศ ให้มีความพร้อมในการป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ สามารถติดตาม แจ้งเตือน ป้องกัน แก้ไขปัญหา และรับมือกับภัยคุกคาม รวมทั้งปัญหาที่อาจกระทบต่อความมั่นคงในทุกมิติทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ตลอดถึงสามารถพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการพัฒนาประเทศ ได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างมีประสิทธิภาพ ตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนด โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคือพัฒนาระบบงานด้านการข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ สามารถติดตาม แจ้งเตือน ระงับยับยั้ง ป้องกันปัญหาและภัยคุกคาม ได้ อย่างเป็นรูปธรรม ก่อนจะเกิดเหตุการณ์หรือเหตุการณ์จะลุกลามต่อไป ในขณะที่เดียวกัน จะต้อง

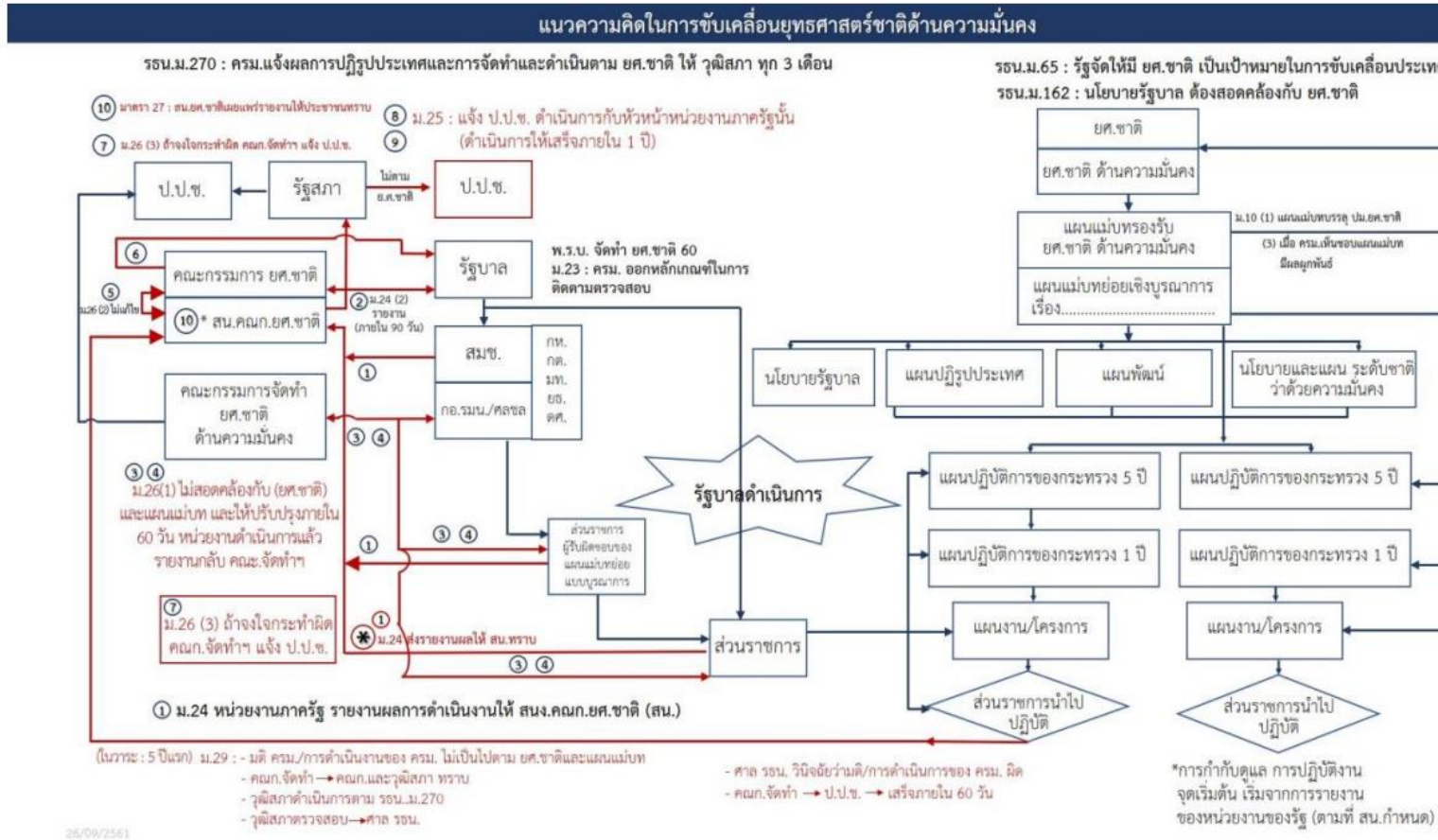
มีแผนในการพัฒนาศักยภาพกองทัพ และหน่วยงานด้านความมั่นคง ทั้งคน เครื่องมือ/ยุทธโศปกรณ์ แผนปฏิบัติการ ตลอดจนการฝึกและระบบการบริหารจัดการ ให้มีความพร้อมอย่างเพียงพอ และเป็นรูปธรรม ในการเผชิญกับภัยคุกคามต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น ภัยจากการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนสาธารณภัยและภัยพิบัติต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจัดทำแนวทางในการบริหารจัดการ และ/หรือ แผนปฏิบัติการในการเผชิญกับภัยคุกคามแต่ละมิติให้เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

4) การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ รวมทั้งองค์กรภาครัฐและมิใช่ภาครัฐ เพื่อสร้างความสงบ สันติสุข ความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติ ภูมิภาค และโลก อย่างยั่งยืน ตลอดจนให้สามารถร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นด้วยแนวทางสันติวิธีอย่างยั่งยืน โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคืออาศัยการสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีในทุกระดับและทุกด้านกับนานาประเทศ ส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นของประชาคมอาเซียน พร้อมยึดมั่นในหลักความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รวมไปถึงการเสริมสร้างความร่วมมือกับทุกประเทศ ให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามหลักกฎหมายและหลักการสากล บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศ

5) การพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกลไกในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงที่เป็นรูปธรรม โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคือการปรับโครงสร้าง บทบาท อานาหน้าที่ และระบบการบริหารจัดการของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

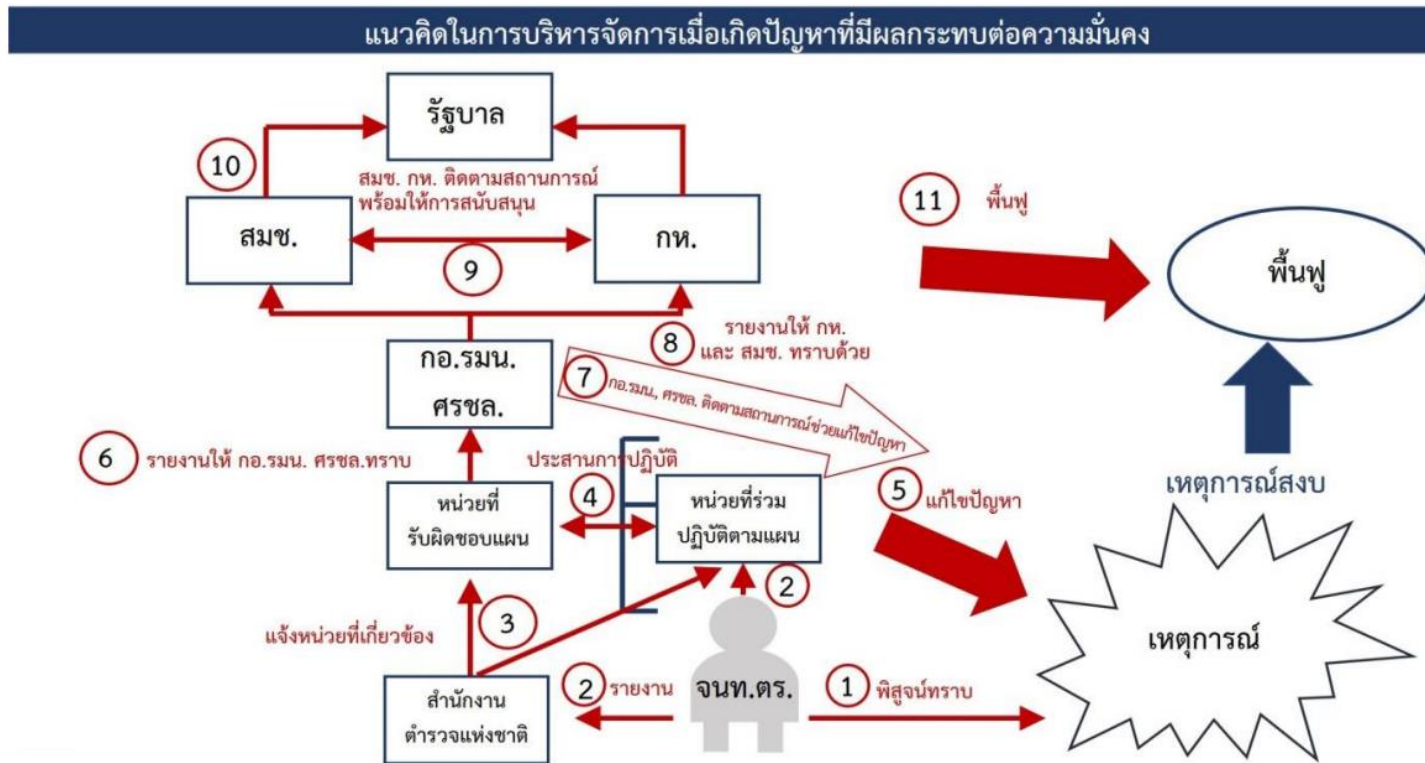


ในกรณีเหตุการณ์ปกติ “แนวความคิดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง” จะเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องของทุกส่วนราชการ ตลอดจนถึงคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และรัฐบาล



รูปภาพที่ 2.1 แนวคิดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ไม่ปกติ “แนวความคิดในการบริหารจัดการปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง” จะปรับเปลี่ยนจากที่ให้ทุกหน่วย/ทุกส่วนราชการ ติดตาม เฝ้าระวัง สถานการณ์ต่างๆ อย่างต่อเนื่องในกรณีเหตุการณ์ปกติ เป็นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ/เกี่ยวข้องดำเนินการตามขั้นตอนเมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่ปกติ โดยประสานการปฏิบัติและรายงานให้ กอ.รมน./สรชล. สมช. และ กท. ทราบตามลำดับ จนกระทั่งถึงระดับรัฐบาล เพื่อทำการติดตามสถานการณ์ พร้อมให้การสนับสนุนในการแก้ไขปัญหา



รูปภาพที่ 2.2 แนวคิดในการบริหารจัดการเมื่อเกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง

### 2.3.3 แผนการปฏิรูปประเทศที่เกี่ยวกับความมั่นคง

แผนการปฏิรูปประเทศได้จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 โดยจัดเป็นแผนระดับที่ 2 ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2560<sup>34</sup> โดยมีเป้าประสงค์ของการปฏิรูปประเทศ 13 ด้าน ซึ่งมีเป้าประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง คือ ด้านการเมือง ซึ่งมีเป้าประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะ การเมืองมีเสถียรภาพและความมั่นคงและเกิดความสามัคคี ประองคองสมานฉันท์ของคนในชาติ ตลอดจนเพื่อให้พรรคการเมืองและนักการเมืองยึดมั่นในประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลัก

### 2.3.4 นโยบายด้านความมั่นคงอื่นๆ

1) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570) จัดทำขึ้นโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐและภาคส่วนต่างๆ ในการประมวลวิเคราะห์และเสนอแนะนโยบายและแผนความมั่นคงทั้ง 17 ด้าน ภายใต้กรอบคิดความมั่นคงแบบองค์รวม (Comprehensive Security) และความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ในบริบทความมั่นคงปัจจุบันและแนวโน้มภายในประเทศและต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Whole-of-Nation Approach) ควบคู่กับการดำเนินงานที่ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในงานความมั่นคง (Whole-of-Society Approach) ตลอดจนการบริหารจัดการความเสี่ยงและการสร้างความสามารถในการกลับคืนสู่สภาพเดิม (Resilience) เพื่อให้พร้อมเผชิญปัญหาที่ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ

วิสัยทัศน์ของนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงฯ คือ “ประเทศชาติมีเสถียรภาพ ประชาชนอยู่ดีมีสุข ปลอดภัยจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ มีศักยภาพบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม และรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติอย่างยั่งยืน”<sup>35</sup>

<sup>34</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). รายงานสรุปผลการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ ประจำปี 2565. [http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2023/05/CR-Book-for-Web\\_16-05-66\\_หน้าเดี่ยว.pdf](http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2023/05/CR-Book-for-Web_16-05-66_หน้าเดี่ยว.pdf)

<sup>35</sup> ประกาศ เรื่อง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570). (2566, 20 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 140 ตอนที่ 21 ก. หน้า 1.

2) **แผนเตรียมความพร้อมแห่งชาติและแผนบริหารวิกฤตการณ์ (พ.ศ. 2566 - 2570)** เป็นแผนที่จัดทำขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ ตามที่แผนกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ 1) เพื่อพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของประเทศให้พร้อมเผชิญกับวิกฤตการณ์ระดับชาติ และ 2) เพื่อพัฒนาศักยภาพในการแก้ไข ตอบสนอง และบริหารจัดการวิกฤตการณ์ระดับชาติ และได้กำหนดแนวทางการดำเนินการภายใต้แผนที่แบ่งออกเป็น 2 มิติ ดังนี้

**มิติที่ 1 การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของประเทศ** ที่มุ่งผลักดันและพัฒนาการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรตั้งแต่ภาวะปกติรวมถึงการบูรณาการทรัพยากรที่จำเป็นทั้งในเชิงโครงสร้าง กลไก และแนวทางการบริหารจัดการ เพื่อให้ประเทศสามารถป้องกัน แก้ไข ตอบสนอง และบริหารจัดการวิกฤตการณ์ระดับชาติได้ โดยมีกลยุทธ์รองรับ จำนวน 2 กลยุทธ์ ได้แก่ 1) การเสริมสร้างความพร้อมด้านทรัพยากรตั้งแต่ภาวะปกติ และ 2) การพัฒนาแนวทางการบูรณาการทรัพยากรที่จำเป็นของประเทศ

**มิติที่ 2 การบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ** ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนากลไกระดับชาติในการรองรับวิกฤตการณ์ระดับชาติ พร้อมทั้งเชื่อมโยงกลไกระดับชาติกับกลไกระดับประเด็นภัยคุกคาม เพื่อใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องยกระดับในการบริหารจัดการสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงพัฒนาองค์ความรู้ การฝึกบริหารวิกฤตการณ์ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติ เพื่อให้ประเทศมีศักยภาพในการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติเพิ่มขึ้น โดยมีกลยุทธ์รองรับ จำนวน 2 กลยุทธ์ ได้แก่ 1) การพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการวิกฤตการณ์ระดับชาติ และ 2) การพัฒนากลไกการบริหารจัดการวิกฤตการณ์ระดับชาติ<sup>36</sup>

<sup>36</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายแห่งชาติ. (2566). แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติและแผนบริหารวิกฤตการณ์ (พ.ศ. 2566 - 2570). [https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2023/02/NPCM\\_Plan2023\\_2027.pdf](https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2023/02/NPCM_Plan2023_2027.pdf)

## 2.4 อำนาจหน้าที่และบทบาทของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

### 2.4.1 โครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ ของ กอ.รมน. ช่วงก่อนมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

กอ. รมน. เดิมคือ กองบัญชาการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (บก.ปค.) ซึ่งถูกก่อตั้งเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2508 ด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาเพื่อประสานงานปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์ทั่วประเทศ<sup>37</sup> โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ต่อมาเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2512 ได้แปรสภาพเป็น กองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) จากนั้นเมื่อ พ.ศ. 2516 รัฐบาลมีนโยบายให้แปรสภาพ กอ.ปค. เป็น กอ.รมน. แต่ยังคงให้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 และยังคงมีความรับผิดชอบในภารกิจป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ต่อไป โดยมีการทบทวนวิเคราะห์เพื่อพัฒนานโยบาย ตลอดจนยุทธศาสตร์และยุทธวิธี เพื่อให้สามารถยุติสถานการณ์ก่อการร้ายให้สำเร็จลงโดยเร็ว<sup>38</sup>

ต่อมารัฐบาล (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยุติสถานการณ์สงครามปฏิวัติของคอมมิวนิสต์ให้สิ้นสุดโดยเร็ว ซึ่งกำหนดให้ กอ.รมน. เป็นกองอำนวยการเฉพาะกิจ มีผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายและการสั่งการ ตลอดจนการประสานงานของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ในการให้คุณให้โทษที่เป็นผลต่อข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหารและบุคคลอื่น ๆ ซึ่งผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไปได้แต่งตั้งจากส่วนราชการต่าง ๆ มาปฏิบัติงาน<sup>39</sup>

<sup>37</sup> นิยม รัฐอมฤต และปธาน สุวรรณมงคล. (ม.ป.ป.). พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า.

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย>

<sup>38</sup> ประวัติความเป็นมา. (ม.ป.ป.). กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร I Internal Security Operations Command :: ISOC. <https://www.isoc.go.th/about.php>

<sup>39</sup> เฉลิมพล โสภินทร์. (2529). คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/23 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์. พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 78 และคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 25 กฎกระทรวง, ประกาศกระทรวง และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523, ที่ 65/2525 และที่ 47/2529 พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พ.ศ. 2519 (น. 151 - 155). เชียงใหม่: วัฒนาการพิมพ์.

ภายหลัง พ.ศ. 2525 ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์มีน้อยลง รัฐบาล (นายชวน หลีกภัย) จึงได้ปรับบทบาทของ กอ.รมน. ให้ปฏิบัติการทางด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การจัดระเบียบและเสริมความมั่นคงชายแดน การพัฒนาเพื่อความมั่นคงเฉพาะพื้นที่ การแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยและผู้หลบหนีเข้าเมือง การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี (หน่วยสันติमित) การปฏิบัติงานด้านการข่าวและปฏิบัติการจิตวิทยา (ปจว.)<sup>40</sup>

ต่อมารัฐบาล (นายชวน หลีกภัย) คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2541 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พ.ศ. .... (ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 78 คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 25 และพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522) ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปและให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ติดตามสถานการณ์และประเมินผลเมื่อได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2475 และหากจำเป็นต้องมีกฎหมายใหม่รองรับ ก็ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณากฎหมาย เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ให้ สมช. รับข้อสังเกตของสำนักงานอัยการสูงสุดไปพิจารณาด้วย<sup>41</sup> ซึ่งในระหว่างช่วงการพิจารณาเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้มีหลายหน่วยงานตั้งข้อสังเกตในประเด็นหนึ่ง คือ หากมีการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์พ.ศ. 2495 ยังจำเป็นจะต้องมี กอ.รมน. อยู่หรือไม่ โดยฝ่ายทหารได้ให้เหตุผลในการคงอยู่ของ กอ.รมน. ไว้ เช่น บทบาทในการให้ความรู้แก่สังคมและชุมชนในเรื่องการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและเรื่องความมั่นคง บทบาทด้านความมั่นคง เนื่องจาก กอ.รมน. มียุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการดำเนินการสูง และความกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์คอมมิวนิสต์ที่อาจจะเกิดขึ้นอีก เป็นต้น<sup>42</sup> ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 187/2542 มอบหมายให้

<sup>40</sup> นิยม รัฐอมฤต และปธาน สุวรรณมงคล. (ม.ป.ป.). พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย>

<sup>41</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (29 ธันวาคม 2541). มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พ.ศ. ....

<sup>42</sup> ดวงรัตน์ เล้าहतตพงษ์ภูริ, พิศณุ พลพีชน์, นวรัตน์ นพคุณ, ชงคา สุวรรณมณี, จงเดือน วรรณสุข. (2542). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พ.ศ. .... (น. 13 - 15). กรุงเทพฯ: ส่วนบริหารวิชาการ หอสมุดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กอ.รมน. ร่วมรับผิดชอบภารกิจในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดร่วมกับศูนย์ปฏิบัติการยาเสพติดแห่งชาติ (ศ.ปส.ช.) โดยให้ กอ.รมน. ขึ้นกับ ศ.ปส.ช. ในการปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทั้งนี้ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2543 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2543 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 365 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาล (นายทักษิณ ชินวัตร) ได้ปรับลดบทบาทของ กอ.รมน. ลง โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพิ่มบทบาทด้านการประสานงานมีการปรับโครงสร้าง กอ.รมน. จากเดิมโดยแต่งตั้งให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็น รอง ผอ.รมน. โดยตำแหน่ง ต่อมาแต่งตั้งปลัดกระทรวงมหาดไทย และ รอง ผอ.รมน.ฝ่ายการเมือง โดยให้มีตำแหน่งผู้ช่วย ผอ.รมน. ๕ ตำแหน่ง คือ ผบ.ทบ. ผบ.ทร. ผบ.ทอ. ผบ.ตร. และอธิบดีกรมการปกครอง<sup>43</sup>

ภายหลังจากการทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 กอ.รมน. เริ่มมีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยในการประชุม ครม. เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2549 (รัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์) ได้มีมติให้ความเห็นชอบคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 205/2549 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549 เรื่อง การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ให้สังกัดเป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี มี ผบ.ทบ. เป็น ผอ.กอ.รมน. พร้อมทั้งให้มีการจัดตั้ง กอ.รมน.ภาค มีแม่ทัพเป็น ผอ.กอ.รมน.ภาค และให้จัดตั้ง กอ.รมน.จังหวัดทุกจังหวัด โดยขึ้นตรงต่อ กอ.รมน.ภาค สำหรับ กอ.รมน. กรุงเทพมหานคร ให้ขึ้นตรงกับ กอ.รมน.ภาค 1<sup>44</sup> และให้ความเห็นชอบคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจัดตั้งองค์การบริหารจัดการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดเอกภาพการดำเนินงานตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างส่วนราชการ พลเรือน ตำรวจ ทหาร และภาคประชาชนในการป้องกันแก้ไขปัญหาและการพัฒนาในพื้นที่ รวมทั้งการขจัดเงื่อนไขที่เอื้อต่อการใช้ความรุนแรง ในส่วนการบริหารจัดการได้มอบหมายให้ กอ.รมน. รับผิดชอบการปฏิบัติตามนโยบายและการสั่งการตลอดจนการประสานของหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ครม. ยังให้ความเห็นชอบคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้ยกเลิกประกาศและคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติ

<sup>43</sup> ประวัติความเป็นมา. (ม.ป.ป.). กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 1 Internal Security Operations Command :: ISOC. <https://www.isoc.go.th/about.php>

<sup>44</sup> ปีบ Tomato. (2549, 1 พฤศจิกายน). แต่งตั้ง “พระนาย” ขึ้นนั่ง ผอ.ศอ.บต.. ข่าวทันกระแส. ที่นี้มีเดีย. <https://tnews.teenee.com/politic/5170.html>

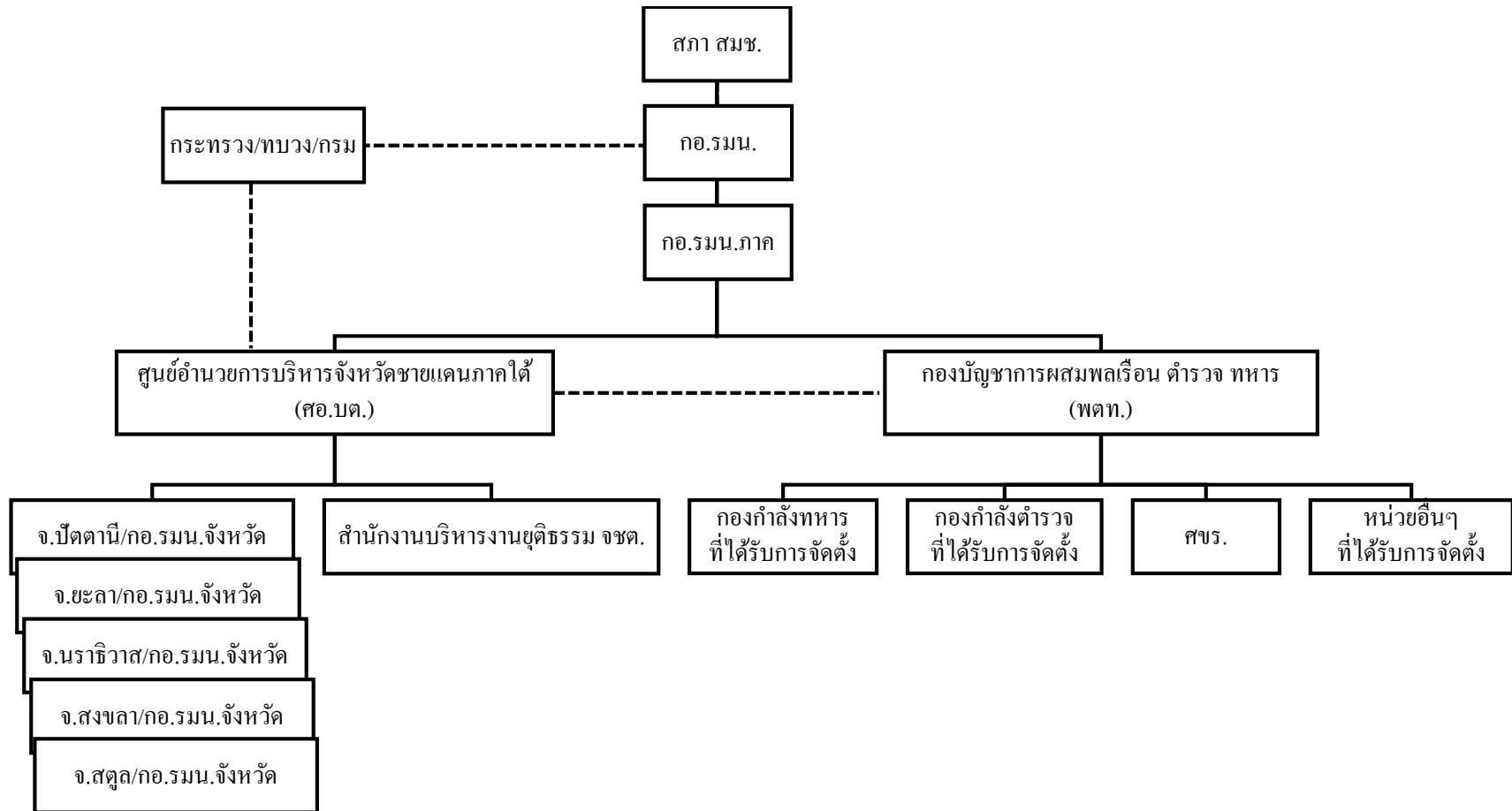
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้การกำกับ ดูแลของ กอ.รมน. และให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็น ผอ.ศอ.บต. รับผิดชอบบังคับบัญชาข้าราชการและการดำเนินงานของ ศอ.บต. และยังให้ กอ.รมน. จัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) เป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน. ภาค 4 โดยมี ผอ.พตท. ซึ่งแต่งตั้งโดย ผอ.รมน. รับผิดชอบการบังคับบัญชาข้าราชการและการดำเนินงานของ พตท.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (30 ตุลาคม 2549). คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้



โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้



รูปภาพที่ 2.3 ผังโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

## 2.4.2 โครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ ของ กอ.รมน. ภายหลังจากมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 5 ที่ระบุให้จัดตั้ง กอ.รมน. ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ถือเป็นการสร้างความมั่นคงทางอำนาจของ กอ.รมน. ซึ่งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ตามพระราชบัญญัติฯ มีรายละเอียด (พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551. (2551, 29 กุมภาพันธ์)) ดังนี้

### 2.4.2.1 โครงสร้าง กอ.รมน.

1) **นายกรัฐมนตรี** เป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ผอ.รมน.) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ใน กอ.รมน. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน.

2) **ผบ.ทบ.** เป็นรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

3) **เสนาธิการทหารบก** เป็นเลขาธิการ กอ.รมน. มีหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการ ของ กอ.รมน.

ทั้งนี้ วิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลัง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

### 2.4.2.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามหมวด 2

1) **มาตรา 15** ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

ในกรณีที่เหตุการณ์ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว

2) **มาตรา 16** ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 15 ให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

2.1) ป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 15

2.2) จัดทำแผนการดำเนินการตาม 2.1) เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อความเห็นชอบ

2.3) กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการ หรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนตาม 2.2)

2.4) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนด

ในการจัดทำแผนตาม 2.2) ให้ กอ.รมน. ประชุมหารือกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย และในการนี้ให้จัดทำแผนเผชิญเหตุในแต่ละสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ในกรณีที่มีคำสั่งตาม 2.4) แล้ว ให้ กอ.รมน. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น สังกัดทราบพร้อมด้วยเหตุผล และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่นั้น ไปรายงานตัวยังหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดโดยเร็ว ในการนี้ ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งดังกล่าว

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีความจำเป็นที่ กอ.รมน. ต้องใช้อำนาจหรือหน้าที่ตามกฎหมายใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐใด ให้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ใน กอ.รมน. เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายนั้น หรือมีมติให้หน่วยงานของรัฐนั้นมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ในเรื่องดังกล่าว ให้ กอ.รมน. ดำเนินการแทนหรือมีอำนาจดำเนินการด้วยภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วย

3) **มาตรา 18** เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา 15 ให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

3.1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการ  
อย่างหนึ่งอย่างใด

3.2) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดใน  
ห้วงเวลาที่ ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการ  
ยกเว้น

3.3) ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด

3.4) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน

3.5) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนด  
เงื่อนไขการใช้เส้นทาง คมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

3.6) ให้นำบุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับ  
เครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน  
ของประชาชน

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือเงื่อนไข  
ที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควร  
แก่เหตุ

4) **มาตรา 23** บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้  
ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง  
หรือการกระทำตามหมวดนี้ ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณา  
เพื่อใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือ  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี ให้ศาลเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงาน  
เจ้าหน้าที่ซึ่งออกข้อกำหนด ประกาศหรือคำสั่ง หรือการกระทำนั้น มาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงาน  
หรือแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวด้วย

#### 5) บทกำหนดโทษ

ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามมาตรา 18 2.3.2) 2.3.3) 2.3.4) 2.3.5)  
หรือ 2.3.6) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากโครงสร้างและภารกิจตามพระราชบัญญัติฯ ที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กอ.รมน.  
เริ่มมีบทบาทและอำนาจมากขึ้นจากพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งการใช้อำนาจของ กอ.รมน.  
ยังเป็นการจำกัดองค์การในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ ตามมาตรา 23  
ได้ระบุว่าข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำต่างๆ ในหมวด 2 ไม่อยู่ในการบังคับของ

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมถึงการดำเนินคดีต่าง ๆ กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น จะเห็นได้ว่ามาตราดังกล่าวจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติกรตามหมวด 2 หรือ กอ.รมน. ซึ่งเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ อาจไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครอง และใช้อำนาจของศาลปกครองได้ถึงแม้ว่าบรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งฯ เหล่านั้น เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม ดังจะเห็นได้จากกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งเคยมีผู้ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) และพวก ต่อศาลปกครองสูงสุดว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสารไม่สามารถแสดงความคิดเห็นใดๆ ได้โดยอิสระ และไม่อาจใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะใดๆ อย่างปลอดภัยได้อันเนื่องจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (นายกรัฐมนตรีที่ 1 รองนายกรัฐมนตรีและผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ 2) ซึ่งได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ออกข้อกำหนดและออกประกาศต่างๆ ที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีและต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ได้อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง โดยกำหนดให้เขตท้องที่กรุงเทพมหานคร และท้องที่ใกล้เคียง อยู่ในเขตพื้นที่ใช้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกประกาศ ข้อกำหนด และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญฯ เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนบรรดากฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว โดยศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์ว่าเมื่อข้อกำหนด รวมทั้งประกาศต่างๆ ล้วนมีเนื้อหาสาระในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ซึ่งเป็นมาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในการกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อให้สามารถป้องกัน ควบคุมและแก้ไขเหตุการณ์ในพื้นที่ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงของประเทศให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายฉบับนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม กรณีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง<sup>46</sup>

<sup>46</sup> ครองธรรม ธรรมรัฐ. (ม.ป.ป.). การใช้กฎหมายรักษาความมั่นคงของรัฐ : กับอำนาจการตรวจสอบของศาล (น. 3 - 4). <http://www.pr.moi.go.th/Law/บทความสำหรับทุกหน่วยงาน/การใช้กฎหมายรักษาความมั่นคงของรัฐกับอำนาจการตรวจสอบของศาล.pdf>

นอกจากนี้ บทบัญญัติภายใต้หมวด 2 ได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อห้ามการดำเนินกิจกรรมหลากหลายชนิด และการถ่ายโอนอำนาจของหน่วยงานรัฐบาลอื่นๆ ไปยัง กอ.รมน. เพื่อตอบโต้ภัยคุกคามความมั่นคงภายในประเทศ มีผลทำให้บทบาทของรัฐสภาถูกลดทอนลงไปด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีการอภิปรายทั่วไปในปี 2553 สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง กับคณะจำนวน 184 คน เป็นผู้เสนอ ได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำ เช่น (1) ละเมิดสิทธิมนุษยชนและกฎหมายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนผู้ชุมนุม ด้วยการสั่งให้เจ้าหน้าที่ทหารใช้อาวุธสงครามเข้าปราบปรามประชาชนที่ชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตย โดยไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก นับแต่เดือนเมษายน 2552 จนถึงเดือนพฤษภาคม 2553 ทั้ง ๆ ที่ประชาชนดังกล่าวมาชุมนุมเรียกร้องให้ยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากเห็นว่าที่มาของรัฐบาลไม่ชอบธรรม เห็นควรคืนอำนาจให้แก่ประชาชน และ (2) ลุแก่อำนาจใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองของตนเองโดยไม่สุจริต และเลือกปฏิบัติ เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยไม่มีเหตุและเงื่อนไขตามกฎหมาย เป็นการออกคำสั่งและประกาศที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างร้ายแรง ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ 3/2553 (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ 2 มิถุนายน 2553 ที่ประชุมลงมติไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทุกคน<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี. Academic Focus, 2560(-), 33 – 36. <https://www.parliament.go.th> > ewt > ewt\_dl\_link

### บทที่ 3

## การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในราชอาณาจักรของต่างประเทศ

### 3.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในราชอาณาจักรของประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 3.1.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยทั่วไป

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น มีทั้งการควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรเดียวกัน และการควบคุมตรวจสอบกันเอง โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ จะมีการควบคุมเฉพาะการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

##### 3.1.1.1 การตรวจสอบภายในองค์กร

##### 1) การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

การปกครองของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับหลักการคานอำนาจเป็นอย่างมาก แม้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ยังคงมีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ การแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ออกเป็น 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การบัญญัติกฎหมายก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ซึ่งเป็นการคานอำนาจกันระหว่างสภาทั้งสอง และยังเป็นการคานอำนาจระหว่างมลรัฐที่มีประชากรมากกับมลรัฐเล็กที่มีประชากรน้อยอีกด้วย เพราะแม้ว่ามลรัฐที่มีจำนวนประชากรมากจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากกว่ามลรัฐที่มีจำนวนประชากรน้อย แต่ในการตรากฎหมายวุฒิสภาก็ต้องให้ความเห็นชอบด้วย ซึ่งในวุฒิสภานี้เองไม่ว่าจะเป็นมลรัฐขนาดใหญ่หรือมลรัฐขนาดเล็กก็มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในจำนวนเท่ากันทุกมลรัฐ คือ มลรัฐละ 2 คน จะเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มองการณ์ไกลเห็นปัญหาและประนีประนอมปัญหา และจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงอำนาจของสถาบันต่างๆ ไว้เป็นอย่างดี

การตรากฎหมายของสหพันธรัฐ ทั้งสภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร) และสภาสูง (วุฒิสภา) มีความเท่าเทียมกันในการตรากฎหมาย มีเพียงกฎหมายงบประมาณเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องผ่านการพิจารณาจากสภาล่างก่อน สภาสูงจึงจะพิจารณาได้ สภาคองเกรสมีอำนาจหน้าที่เท่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นนอกเหนือจากนั้นย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 5 ยังบัญญัติให้แต่ละสภามีอำนาจในการตัดสินใจคัดค้านซึ่งขาดการเลือกตั้ง คุณสมบัติของการเป็นสมาชิกของแต่ละสภาได้ ตลอดจนสามารถกำหนดกฎระเบียบของตนเองได้ มีอำนาจในการลงโทษสมาชิกแห่ง

สภาของตนที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมและยังสามารถขับสมาชิกออกจากตำแหน่งได้โดยใช้คะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกทั้งหมด หรือในเรื่องการปิดสมัยประชุมของรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าจะมีการปิดประชุมหรือเลื่อนการประชุมเกินกว่าสามวันโดยไม่ได้รับความยินยอมอีกสภาหนึ่งไม่ได้ หรือจะย้ายสถานที่ประชุมโดยไม่ได้รับความยินยอมอีกสภาหนึ่งก็ไม่ได้เช่นกัน<sup>48</sup>

### 2) การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายบริหาร

ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี แต่การเสนอเพื่อแต่งตั้งนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน และประธานาธิบดียังมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีด้วย ซึ่งรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของประธานาธิบดีและต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร

### 3) การตรวจสอบภายในองค์กรตุลาการ

ฝ่ายตุลาการนั้น รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐบัญญัติคุ้มครองความเป็นอิสระของตุลาการ โดยบัญญัติในมาตรา 3 ว่า “...ผู้พิพากษาทั้งศาลสูงสุดและศาลชั้นรองลงไปอยู่ในตำแหน่งราบเท่าที่ยังมีความประพฤติดี ซึ่งก็คือ สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต จนกว่าจะพ้นตำแหน่งไปด้วยเหตุอื่น เช่น ตาย ลาออก แต่ไม่มีการเกษียณอายุ หากผู้พิพากษากระทำความผิดในขณะดำรงตำแหน่ง ก็อาจถูกฟ้องขับออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกับประธานาธิบดี หรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐบาลกลาง การตรวจสอบภายในของฝ่ายตุลาการนั้น ก็คือ การตรวจสอบคำ

---

<sup>48</sup> **Section 5.** Each House shall be the judge of the election, returns and qualifications of its own members, and a majority of each shall constitute a quorum to do business : but a smaller number may adjourn from day to day, and may be authorized to compel the attendance of absent members, in such manner, and under such penalties as each House may provide.

Each House may determine the rules of its proceedings, punish its members for disorderly behavior, and, with the concurrence of two thirds, expel a member.

Each House shall keep a journal of its proceedings, and from time to time publish the same, excepting such parts as may in their judgment require secrecy ; and the yeas nays of the members of either House on any question shall, at the desire of one fifth of those present, be entered on the journal.

Neither House, during the session of Congress, shall, without the consent of the other, adjourn for more than three days, nor to any other place than that in which the two Houses shall be sitting.



พิพากษาของศาลล่างโดยศาลสูง และการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต้องกระทำภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง<sup>49</sup>

### 3.1.1.2 การตรวจสอบภายนอกองค์กร

#### 1) การตรวจสอบภายนอกองค์กร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ

##### 1.1) การตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภา

ระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสภาองเกรสกับประธานาธิบดีอย่างชัดเจน ต่างฝ่ายต่างต้องปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีความใกล้ชิดสัมพันธ์กัน โดยความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าว ก็คือ ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างกันอันเป็นการถ่วงดุลและคานการใช้อำนาจนั่นเอง

##### - พิจารณาคดีฟ้องขับจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญของสหรัฐมีบทบัญญัติ เพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่งหน้าที่ ในกรณีกระทำการอันมิชอบหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยกระบวนการฟ้องขับจากตำแหน่ง ตามความในมาตรา 2 อนุมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่พลเรือนของรัฐทุกคนของสหรัฐ จะต้องออกจากตำแหน่งหากถูกฟ้องขับจากตำแหน่ง และถูกตัดสินว่ากระทำความผิดฐานกบฏ รับสินบน (Bribery) หรือกระทำผิดร้ายแรง และความผิดทางอาญาอื่นๆ” จากบทบัญญัติดังกล่าวการฟ้องขับจากตำแหน่งไม่รวมถึงสมาชิกรัฐสภาและทหารด้วย

ในการฟ้องขอให้มีการใช้มาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรเดียวที่สามารถเริ่มต้นฟ้องเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐได้ แต่ไม่สามารถตัดสินได้ การตัดสินว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐผู้นั้นจะมีความผิด อันจะนำไปสู่การถอดถอนหรือไม่นั้นเป็นอำนาจของวุฒิสภาโดยเฉพาะ กล่าวคือ การฟ้องขับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของรัฐบาลกลางออกจากตำแหน่งนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิแต่เพียงสภาเดียวที่จะฟ้องร้องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบด้วยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรให้มีการ Impeachment ต่อจากนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกพิจารณาคดีในวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาเป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริง และมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคัดสินว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดหรือไม่ หากตัดสินว่ากระทำความผิดหรือมีความผิดจริง วุฒิสภาโดยอาศัยเสียงสองในสามของสมาชิก เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยปกติจะมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานใน

<sup>49</sup> วรพชร จันทร์ขันธ์. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยบูรพา, หน้า 166-167.

การพิจารณา แต่หากเป็นกรณีฟ้องขับประธานาธิบดี ประธานศาลฎีกาจะทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา แทนรองประธานาธิบดี และการลงโทษจะกระทำได้อีกเมื่อเสียงจำนวนสองในสามของจำนวนวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมพิจารณาการฟ้องขับจากตำแหน่งเป็นมาตรการรุนแรงที่สุด ที่ผ่านมามีการใช้วิธีการนี้กันน้อย ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอนนี้ คือ ผู้พิพากษาศาลของสหรัฐอเมริกา ส่วนประธานาธิบดีที่เคยถูกดำเนินการ Impeachment ที่ผ่านมามี 3 ท่าน คือ แอนดรูว์ จอห์นสัน, ริชาร์ด นิกสัน และวิลเลียม เจ. คลินตัน<sup>50</sup>

- วุฒิสภา : อำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

วุฒิสภาหรือสภาสูง (Senate) มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมาก ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น การแต่งตั้งทูต ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ และเจ้าหน้าที่สำคัญๆ ของรัฐบาลกลาง ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างลงไปสภาอาจตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งได้เอง สำหรับการแต่งตั้งทูต ตลอดจนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ ในการร่างรัฐธรรมนูญเคยมีการถกเถียงกันว่าควรให้เป็นอำนาจของรัฐสภาหรือให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งในท้ายที่สุดด้วยวิธีการประนีประนอมกันระหว่างสองแนวคิดดังกล่าว โดยให้ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ<sup>51</sup>

- การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ

รัฐสภาสามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลได้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 7 วรรค 7 บัญญัติว่า “การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา และจะต้องแสดงรายการและบัญชีรับจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยพิมพ์เผยแพร่ตามระยะเวลาที่กำหนด”<sup>52</sup> ในประเทศสหรัฐอเมริกา การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจะต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา คือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และประธานาธิบดีได้ลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วจึงจะสามารถกระทำได้ หากยังไม่เป็นกฎหมายจะใช้จ่ายไม่ได้เลย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกระดองของประเทศไทย หากสิ้นปีงบประมาณแล้วร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา รัฐบาลก็ยังสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้โดยถือเอาปีงบประมาณที่สิ้นไปเป็น

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 167-171.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

<sup>52</sup> Section 9, “...No moneys shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law ; and a regular statement and account of receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time...”

บรรทัดฐาน<sup>53</sup> เช่น กรณีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2551 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2551 แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. .... ยังไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา แต่รัฐบาลก็ยังใช้จ่ายงบประมาณโดยถือเอาปีงบประมาณที่ล่วงไปแล้วเป็นบรรทัดฐานได้นั่นเอง

- การควบคุมการแต่งตั้งยศ บรรดาศักดิ์และการรับของขวัญจากรัฐต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญมาตรา 9 วรรค 8 บัญญัติว่า “ห้ามให้ยศบรรดาศักดิ์ของสหรัฐ และบุคคลใดดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับลาภสักการะหรือโดยความเชื่อถือของสหรัฐ จะรับของขวัญ ค่าตอบแทน ตำแหน่ง หรือยศบรรดาศักดิ์ใดๆ จากกษัตริย์ เจ้าผู้ปกครองหรือรัฐต่างประเทศไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมของรัฐสภา<sup>54</sup> การกำหนดมาตรานี้ขึ้นก็เนื่องจากการทำให้ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาหลุดพ้นจากการครอบงำของระบบกษัตริย์อย่างอังกฤษ ที่มีกรให้ยศบรรดาศักดิ์ต่างๆ เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นใหญ่ที่สุด ทุกคนเท่าเทียมกันจึงไม่ควรที่จะมีใครได้รับยศบรรดาศักดิ์ แม้แต่ตัวประธานาธิบดีเองก็เป็นเพียงคนธรรมดาเท่านั้น

#### 1.2) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยรัฐสภา<sup>55</sup>

วุฒิสภาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยมีกระบวนการแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ

- วุฒิสภา : อำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษา

วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษาของสหพันธรัฐซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอ อันเป็นวิธีการคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงจำนวน 9 คน และสามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิต การแต่งตั้งประธานาธิบดี จึงพยายามอย่างมากที่จะคัดเลือกบุคคลที่มีอุดมการณ์ไปในทางเดียวกันกับ

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 16 บัญญัติว่า

“ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายรัฐมนตรี”

<sup>54</sup> Section 9, “... No title of nobility shall be granted by the United States : and no person holding any office of profit or trust under them, shall, without the consent of the Congress, accept of any present, emolument, office, or title, of any kind whatever, from any king, prince, or foreign state...”

<sup>55</sup> วรพชร จันทร์จันดี. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 174-175.

ประธานาธิบดี เพราะผู้พิพากษาศาลสูงมีอำนาจพิจารณาพิพากษายกเลิกเพิกถอนกฎหมายและการกระทำต่างๆ ของรัฐสภาและรัฐบาลนั่นเอง

- พิจารณาคดีฟ้องขับจากตำแหน่ง (Impeachment)

สภาองเกรสมีสภิติทิตที่จะกล่าวโทษผู้พิพากษาได้เมื่อมีเหตุหรือมลทินมัวหมอง มีความประพฤติไม่เหมาะสมตามทำนองคลองธรรม โดยกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นหน้าที่ของวุฒิสภา ตั้งแต่การสอบสวน การพิจารณาตัดสินชี้ขาด และการถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งการถอดถอนจากตำแหน่งต้องกระทำในรูปของคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 12 คน หลังจากสืบสวนหาข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการดังกล่าวก็จะเสนอให้สภาสูงซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง แต่ในความเป็นจริงแล้วกระบวนการถอดถอนผู้พิพากษาของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นน้อยมาก

- การควบคุมการแต่งตั้งยศ บรรดาศักดิ์ และการรับของขวัญจากรัฐต่างประเทศ

ดังกล่าวแล้วว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 9 วรรค 8 บัญญัติว่า “ห้ามให้ยศถาบรรดาศักดิ์ของสหรัฐ และบุคคลใดดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับลาภสักการะหรือโดยความเชื่อถือของสหรัฐ จะรับของขวัญ ค่าตอบแทน ตำแหน่ง หรือยศถาบรรดาศักดิ์ใดๆ จากกษัตริย์ เจ้าผู้ปกครอง หรือรัฐต่างประเทศไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมของรัฐสภา” การกำหนดมาตรานี้ขึ้นก็เนื่องจากการทำให้ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาหลุดพ้นจากการครอบงำของระบบกษัตริย์อย่างอังกฤษ ที่มีการให้ยศถาบรรดาศักดิ์ต่างๆ เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นใหญ่ที่สุด ทุกคนเท่าเทียมกัน จึงไม่ควรที่จะมีใครได้รับยศถาบรรดาศักดิ์ ดังนั้น ผู้พิพากษาซึ่งก็คือเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐและเป็นประชาชนชาวอเมริกันคนหนึ่งจึงต้องอยู่ภายใต้หลักดังกล่าวด้วย เพราะถือว่าประชาชนทุกคนเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีอภิสิทธิ์ชนในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อดำรงตำแหน่งใดๆ แล้ว นอกจากการดำรงตำแหน่งนั้นๆ ผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่ได้รับอะไรเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นยศถาบรรดาศักดิ์ ลาภสักการะต่างๆ เป็นต้น

2) การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายบริหาร

2.1) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

- ประธานาธิบดีมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของรัฐสภา (Veto)

ร่างกฎหมายจะมีผลบังคับใช้ได้ต้องประกอบไปด้วยการรับความเห็นชอบจากรัฐสภา (สภาสูงและสภาล่าง) และยังต้องเสนอให้ประธานาธิบดีลงนามก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้ ซึ่งหากเป็นกรณีประธานาธิบดีเห็นด้วยแล้วลงนามในร่างกฎหมายนั้นเลขก็จะไม่เกิด

ปัญหาอะไรนัก เพราะกฎหมายนั้นมีผลเป็นกฎหมายอย่างสมบูรณ์ แต่หากประธานาธิบดีไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายของรัฐสภา อาจเป็นเพราะหากปล่อยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของประธานาธิบดีเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการยับยั้งร่างกฎหมายในมาตรา 7 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติว่า "...ร่างกฎหมายทุกฉบับเมื่อผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรวุฒิสภาแล้ว ก่อนจะมีผลเป็นกฎหมายต้องนำเสนอต่อประธานาธิบดีสหรัฐ ถ้าประธานาธิบดีเห็นชอบด้วยก็ให้ลงนามร่างกฎหมายนั้น ถ้าไม่เห็นชอบด้วยจะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นพร้อมคำคัดค้านคืนไปยังสภาที่ร่างกฎหมายนั้นเริ่มต้นขึ้นให้สภานั้นทบทวนคำคัดค้านทั่วไปไว้ในรายงานการประชุมและเริ่มพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง เมื่อพิจารณาแล้วหากสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนสองในสามกับร่างกฎหมายนั้น ก็ให้เสนอร่างกฎหมายนั้นพร้อมคำคัดค้านไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนั้นใหม่และถ้าสภาหลังนี้เห็นชอบด้วยคะแนนสองในสามแล้ว ให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลเป็นกฎหมาย แต่ในกรณีเช่นว่านี้ มติของสภาทั้งสองให้คิดจากเสียงที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบ และให้แสดงรายชื่อของผู้ที่เห็นชอบและผู้ที่ไม่เห็นชอบไว้ในรายงานการประชุมของแต่ละสภา แล้วแต่กรณี ถ้าร่างกฎหมายใดมิได้รับคืนมาจากประธานาธิบดีให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลเป็นกฎหมายเสมือนหนึ่งว่าประธานาธิบดีได้ลงนามแล้ว เว้นแต่รัฐสภาเองจะทำได้ไม่สามารส่งคืนมาได้ทันภายในระยะเวลาโดยได้เลื่อนประชุม ซึ่งให้กฎหมายนั้นตกไป"<sup>56</sup>

- ประธานาธิบดีมีอำนาจยับยั้งคำสั่ง มติ หรือการลงคะแนนเสียงของรัฐสภา

การที่มีบทบัญญัติขึ้นก็เพื่อเป็นการป้องกันฝ่ายนิติบัญญัติถึงการกระทำหรือการตรากฎหมายที่อาจถูกประธานาธิบดีใช้อำนาจยับยั้ง (Veto) โดยรัฐสภาอาจเถียง

<sup>56</sup> **Section 7.** " ... Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate , shall , before it become a law , be presented to the President of the United States ; if he approve he shall sign it , but if not he shall return it , with his objections to that House in which it shall have originated , who shall enter the objections at large on their journal , and proceed to reconsider it . If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill , it shall be sent , together with the objections , to the other House , by which it shall likewise be reconsidered , and if approved by two thirds of that House , it shall become a law . But in all such cases the votes of both Houses shall be determined by yeas and nays , and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the journal of each House respectively . If any bill shall not be returned by the President within ten days ( Sundays excepted ) after it shall have been presented to him , the same shall be a law , in like manner as if he had signed it , unless the Congress by their adjournment prevent its return , in which case it shall not be a law ....

ไม่ใช่คำว่ากฎหมาย อาจใช้คำว่า เป็นมติหรือการลงคะแนนเสียงของรัฐสภาซึ่งเป็นประสพการณ์ของสหรัฐอเมริกาเองในสมัยที่ยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษอยู่ที่ใช้วิธีการนี้กับอังกฤษเช่นกัน เมื่อประกาศเอกราชมีอำนาจอธิปไตยสมบูรณ์ก็บัญญัติมาตรานี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้มีการนำมาใช้กันเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกามาตรา 7 วรรค 3 บัญญัติว่า “...คำสั่งมติหรือการตัดสินใจที่ต้องได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันทุกกรณี (ยกเว้นปัญหาการเลื่อนประชุม) ต้องเสนอต่อประธานาธิบดีสหรัฐและก่อนที่จะมีผลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดีหรือถ้าประธานาธิบดีไม่ให้ความเห็นชอบจะต้องผ่านสภาใหม่ด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายข้อบังคับและข้อจำกัดที่กำหนดไว้สำหรับร่างกฎหมายนั้น”<sup>57</sup>

## 2.2) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายบริหาร

### - การแต่งตั้งผู้พิพากษาสูงสุด

ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาสูงสุดของสหพันธรัฐซึ่งถือเป็นการตรวจสอบก่อนการดำรงตำแหน่ง แต่การเสนอเพื่อแต่งตั้งนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 อนุมาตรา 2 วรรค 2 บัญญัติว่า “ประธานาธิบดีมีอำนาจโดยคำแนะนำและความยินยอมของวุฒิสภาที่จะทำสนธิสัญญา ทั้งนี้โดยสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่จะต้องให้ความเห็นชอบ และประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อและตามคำแนะนำและความยินยอมของวุฒิสภา เป็นผู้แต่งตั้งเอกอัครราชทูต ทูตานุทูตอื่นๆ และกงสุล ผู้พิพากษาศาลสูงสุด และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ทั้งหมดของสหรัฐที่รัฐธรรมนูญนี้มีได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งเป็นอย่างอื่น...” แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ประธานาธิบดีจะเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน มีแนวความคิดทางการเมืองสอดคล้องกับนโยบายของประธานาธิบดีเอง เพราะการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกามี

<sup>57</sup> **Section 7.** " ... Every order , resolution , or vote to which the concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary ( except on a question of adjournment ) shall be presented to the President of the United States ; and before the same shall take effect , shall be approved by him , or being disapproved by him , shall be repassed by two thirds of the Senate and House of Representatives , according to the rules and limitations prescribed in the case of a bill .... "

ความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการบริหารประเทศของประธานาธิบดี เพราะศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา มีสถานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญด้วย<sup>58</sup>

### 3) การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายตุลาการ

#### 3.1) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายตุลาการ

- การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา

ศาลสูงสุดมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายใดๆ ที่ตราโดยรัฐสภา ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตลอดจนมีอำนาจที่จะพิจารณาไปถึงกฎหมายของมลรัฐว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่อีกด้วย

กระบวนการของศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาที่แตกต่างจากระบบศาลไทย คือ กระบวนการปรึกษาว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามระบบของศาลไทย เมื่อคดีมีการโต้แย้งในศาลยุติธรรมว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะใช้ตัดสินคดีนั้น ศาลจะต้องส่งประเด็นทางกฎหมายไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยชี้ขาด แต่ในสหรัฐอเมริกามีกระบวนการเช่นนั้น จะต้องเป็นกรณีที่กระบวนการในมลรัฐต่างๆ ได้แย้งกันถึงที่สุดแล้วเท่านั้น จึงอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาเกี่ยวกับประเด็นว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาหรือไม่<sup>59</sup>

#### 3.2) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการ<sup>60</sup>

รัฐบาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาลและเป็นประมุขของรัฐด้วย ดังนั้น เมื่อรัฐบาลจัดตั้งขึ้นและใช้อำนาจได้ก็แต่โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การกระทำหรือการใช้อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ของรัฐบาลจึงต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้โดยรัฐธรรมนูญ ว่าการกระทำนั้นๆ ขัดต่อบทบัญญัติหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งและให้อำนาจกระทำการต่างๆ ของรัฐบาล คือ ศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา

<sup>58</sup> วรพชร จันทร์ขันธ์. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา), หน้า 178.

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาว่าการกระทำใดๆ ของรัฐบาลเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แม้คดีส่วนใหญ่ที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาจะเกี่ยวกับการตีความกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐสภาในการออกกฎหมายฉบับนั้นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี ส่วนสำคัญของศาลฎีกาคือ การตัดสินว่าการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ อำนาจในการตรวจสอบนี้ก็ไม่ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นตามจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ และตามหลักเกณฑ์ที่ศาลตีความเอาจากรัฐธรรมนูญในเรื่องสำคัญๆ

### 3.1.2 การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีกฎหมายที่สืบทอดมายาวนานจากจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ เป็นกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) และมีการพัฒนาอย่างเป็นอิสระแยกต่างหากจากกฎหมายของประเทศอังกฤษ จนกระทั่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งเป็นกฎหมายหลักของสหพันธรัฐ (Federal Law) และกฎหมายของรัฐ (State Law) กว่า 50 รัฐ ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้ร่วมกันอย่างไม่ขัดแย้งกัน หากเกิดกรณีความไม่สงบขึ้นภายในประเทศที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและปลอดภัยของรัฐอันเนื่องมาจากสถานการณ์สงคราม การก่อการร้าย การก่อจลาจล หรือในบางกรณีรวมถึงภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งในกรณีที่รัฐตกอยู่ในภาวะวิกฤตินั้นประธานาธิบดีย่อมมี “อำนาจโดยปริยาย” (implied power หรืออาจเรียกว่า resulting powers หรือ inherent powers) โดยอำนาจดังกล่าวมาจากการใช้อำนาจตามปกติ กล่าวคือ ในยามปกติประธานาธิบดีมีอำนาจกระทำการใดๆ ได้ ซึ่งอำนาจนั้นจะมีอำนาจโดยปริยายแฝงอยู่ เพื่อให้ประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้เฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ผ่านมาประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาได้ใช้อำนาจดังกล่าวโดยปริยายเป็นฐานความชอบธรรมในการใช้อำนาจของตน ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวในบางกรณีเกิดปัญหาทางกฎหมายในกรณีที่ประธานาธิบดีอาจกระทำการก้าวล่วงอำนาจของรัฐสภา และเป็นเหตุให้ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งคำพิพากษาของศาลสูงสุดย่อมเกิดขึ้นภายหลังที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ ศาลสูงสุดจึงไม่มีอำนาจในการยับยั้งการใช้อำนาจของประธานาธิบดีได้ คงมีอำนาจเพียงการตรวจสอบและยืนยันในภายหลังว่าการกระทำของประธานาธิบดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากศาลสูงสุดมีคำพิพากษาว่าการกระทำของประธานาธิบดีในยามฉุกเฉินไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐต้องเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของประธานาธิบดี



อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเพียงการใช้ อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายปกติของแต่ละรัฐย่อมไม่อาจป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ที่ เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้งที่และไม่อาจมีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายบริหาร ต้องมีกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ให้อำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ฝ่าย บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงให้กลับสู่ สภาวะปกติโดยเร็วและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉิน ตามอำนาจของกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงบัญญัติไว้ สามารถแยกออกได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับสหพันธรัฐและระดับรัฐ โดยระดับสหพันธรัฐ กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี ตามรัฐธรรมนูญและกรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วไป เช่น กรณีสถานการณ์ที่เกิดจากภัย พิบัติทางธรรมชาติที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง และสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ในระดับรัฐ โดย กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการรัฐ (Governor) ที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง รวมไปถึงกรณีที่เกิดสถานการณ์การก่อการร้ายและความไม่สงบ เรียบร้อยภายในประเทศ เพื่อให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการกับสถานการณ์ ฉุกเฉิน ซึ่งในระดับสหพันธรัฐหรือเกิดขึ้นในระดับรัฐแต่ละรัฐที่ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและ ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้น แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ โดยสภา Congress

จากสถานการณ์สงครามกลางเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี ค.ศ.1861-1865 ได้มีการประกาศกฎอัยการศึกและมีการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเพื่อการใช้อำนาจตามกฎ อัยการศึกเกินขอบเขตอันสมควร ทำให้สถานการณ์สงครามกลางเมืองดังกล่าวส่งผลให้เวลาต่อมา ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการสั่งใช้ กำลังทหาร โดยมีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินในการปราบปรามความไม่สงบ ภายในประเทศให้กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกจึงเป็นกฎหมายเกี่ยวกับ ามมั่นคงอีกฉบับที่สำคัญที่เกิดมาจากแนวความคิดของกฎหมายเอง โกลอเมริกัน และพัฒนา มาอย่างต่อเนื่อง โดยเหตุการณ์ที่ถือว่าเป็นสถานการณ์สงครามที่มีการประกาศกฎอัยการศึก จากกรณี การเกิดสงครามกลางเมืองโดยรัฐบาลสองรัฐบาลซึ่งอำนาจกันปกครองโดยรัฐโรดไอแลนด์ ในปี ค.ศ.1942 ด้วยเหตุนี้ สภานิติบัญญัติแห่งรัฐจึงได้ประกาศบังคับใช้กฎอัยการศึกทั่วทั้งรัฐ และร้องขอ ความช่วยเหลือไปยังประธานาธิบดีให้สนับสนุนการกระทำของสภานิติบัญญัติของรัฐ โรดไอแลนด์ ให้ช่วยเหลือในการปราบปรามและควบคุมสถานการณ์จากจุดดังกล่าว และกรณี ภายหลังจากการถล่มอ่าวเพิร์ลฮาร์เบอร์ของประเทศญี่ปุ่นที่รัฐฮาวาย ในปี ค.ศ.1941 ช่วงสงครามโลก

ครั้งที่สอง ที่ฝ่ายทหารดำเนินการให้ชาวอเมริกันเชื้อสายญี่ปุ่นต้องอพยพออกจากพื้นที่ทางชายฝั่งทางตะวันออก ซึ่งการประกาศกฎอัยการศึกจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสถานการณ์ที่มักมีการประกาศกฎอัยการศึกจะต้องเป็นลักษณะการก่อกบฏ การก่อกบฏ สงคราม หรือการใช้กำลังทหารบุกเข้ายึดครองดินแดนประเทศอื่น เพื่อเป็นการใช้ความช่วยเหลือต่อการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศซึ่งไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ โดยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นศาลยุติธรรมและหน่วยงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนอื่นๆยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้<sup>61</sup>

ในเวลาต่อมา ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศใช้อำนาจและเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ โดยเป็นลักษณะของสถานการณ์ที่เกิดจากสงครามความไม่สงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ รวมไปถึงสถานการณ์อันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วย สำหรับกรณีการเกิดสถานการณ์การก่อการร้ายที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งเป็นเหตุการณ์จากกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่บังคับเครื่องบินและพุ่งชนตึกเวิร์ลเทรด เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 ส่งผลทำให้ฝ่ายบริหารได้ออกประกาศบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงหลายฉบับ โดยกำหนดมาตรการในการป้องกันกับสถานการณ์การก่อการร้ายภายในประเทศที่มีความเข้มงวดมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน เช่น Patriot Act 2001 Emergency Detention Act 1950 เพื่อบังคับใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการนำมาบังคับใช้ร่วมกับรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐต่างๆ และได้ก่อตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Homeland Security Department) มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคงภายในประเทศโดยตรง ซึ่งมาตรการที่เกิดขึ้นนั้นเพื่อเป็นสวัสดิภาพด้านความปลอดภัยของประเทศและพลเมือง นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงเป็นการเฉพาะอีกหลายฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการธำรงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ<sup>62</sup>

<sup>61</sup> ท.ทหารดอทคอม, “กฎอัยการศึก (Martial Law) กฎหมายที่แม้แต่สหรัฐยังใช้เพื่อการปกป้องประเทศชาติและประชาชน” <http://www.taharn.net/war/48e06.html>, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2565.

<sup>62</sup> วสันต์ ชมภูศรี. (2559). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 216.

### 3.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงที่สำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>63</sup>

3.1.3.1 การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศสหรัฐอเมริกาบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างชัดเจนซึ่งได้กำหนดลักษณะการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (ตาม U.S. Code Title 50 War and Nation Defense<sup>64</sup>) และบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติตามธรรมชาติ (ตาม U.S.C. Title 42 Disaster Relief-Emergency preparedness<sup>65</sup>) โดยมีสาระสำคัญของกฎหมายซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศอเมริกา ดังต่อไปนี้

#### 1) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการประกาศ

1.1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม ตาม U.S. Code Title 50 War and Nation Defense ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประธานาธิบดีไว้ใน Title 50 Chapter 34 Subchapter 2 มาตรา 161<sup>66</sup> National Emergencies เรื่อง “การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติโดยประธานาธิบดี (Declaration of nation emergency by President) โดยเหตุผลแห่งการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะเป็นสถานการณ์ที่มีความฉุกเฉินเกิดขึ้นหรือเป็นภัยที่เกิดจากมนุษย์ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ เช่น สถานการณ์การก่อการร้าย สถานการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

<sup>63</sup> คูสิต ขมจินดา, (2553). บทวิเคราะห์ว่าด้วยกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 81-83.

<sup>64</sup> “U.S. Code: Title 50 – War and National Defense,” <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/50>. สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2565.

<sup>65</sup> “42 U.S. Code Chapter 68 – Disaster Relief,” <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/chapter-68>. สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2565.

<sup>66</sup> § 1621 - Declaration of national emergency by President; publication in Federal Register; effect on other laws; superseding legislation.

กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีภายใต้การให้ความเห็นชอบจากสภา Congress โดยสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือทั่วทั้งประเทศได้ เมื่อมีสถานการณ์ในลักษณะเป็นการก่อการร้ายอันเป็นเหตุการณ์ร้ายแรงที่กระทบต่อความมั่นคงและความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกาศ ดังนี้

- ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของรัฐสภาต่อการใช้อำนาจวิสามัญหรืออำนาจพิเศษของประธานาธิบดีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ซึ่งตามประกาศดังกล่าวจะต้องส่งไปยังรัฐสภาในทันทีและจะต้องตีพิมพ์เผยแพร่ใน Federal Register (Publication in Federal Register)

- บทบัญญัติใดของกฎหมายที่ให้อำนาจหรือหน้าที่กระทำการใดในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติจะมีผลหรือยังคงมีผลอยู่ เฉพาะเมื่อประธานาธิบดีได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และ ภายตีความในหมวดนี้ จะไม่มีกฎหมายที่ออกมาภายหลังวันที่ 14 กันยายน 1976 แทนที่บทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะกระทำโดยอ้างถึงบทบัญญัติในส่วนนี้และประกาศว่าจะใช้เป็นกฎหมายใหม่แทนบทบัญญัติในส่วนนี้

1.2) บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติ ตามธรรมนูญ U.S. Code Title 42 Chapter 68 Disaster Relief Subchapter IV-B - Emergency Preparedness ค.ศ. 1926<sup>67</sup> ได้กำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือและเตรียมการก่อนที่สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติจะเกิดขึ้น เรียกว่า State Natural Disaster Assistance Act ตาม U.S. Code มาตรา 5170 ซึ่งได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการรัฐ (Governor) โดยมีเงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ในการณีที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้น และมีความจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความเร่งด่วน ซึ่งผู้ว่าการรัฐจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำแผนหรือมาตรการสำหรับการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่เกิดขึ้น เพื่อระงับและยับยั้งภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แต่หากเกิดกรณีสถานการณ์ดังกล่าวเกินกว่ากำลังที่จะระงับยับยั้งหรือช่วยเหลือได้ ผู้ว่าการรัฐจะต้องจัดทำมาตรการข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การวางแผน การอพยพ การเตือนภัย การปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการประเมินสถานการณ์ รวมถึงการบรรเทาทุกข์และการรับมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติก่อนร้องขอความช่วยเหลือจากประธานาธิบดีให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติในเขตท้องที่ของรัฐใดรัฐหนึ่ง

<sup>67</sup> Robert T. Stafford Disaster Relief, "Emergency Assistance Act," [http://www.fema.gov/stafford\\_act.pdf](http://www.fema.gov/stafford_act.pdf). สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2565.

## 2) ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย

2.1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม ตาม U.S. Code Title 50 War and Nation Defense<sup>68</sup> ตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี (Declaration of nation emergency by President) สำหรับการให้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในกรณีที่มีลักษณะเป็นสถานการณ์เกี่ยวกับการก่อการร้าย สถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและสถานการณ์ที่กระทบต่อความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสภา Congress โดยประธานาธิบดีต้องเสนอประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวต่อสภา Congress เพื่อขอความเห็นชอบจากสภา Congress ด้วย ซึ่งหมายความว่าเมื่อประธานาธิบดีได้ดำเนินการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง และจะต้องส่งเรื่องไปที่สภา Congress ในทันทีและจะต้องตีพิมพ์เผยแพร่ใน Federal Register เพื่อให้เกิดกระบวนการในการตรวจสอบจากประชาชนหรือองค์กรภายนอกอีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่ใดท้องที่หนึ่งไปแล้ว โดยอาศัยอำนาจตาม U.S. Code Title 50 War and Nation Defense นั้น ส่งผลให้การใช้อำนาจทางการบริหารทั้งหมดจะถูกโอนมาเป็นอำนาจของประธานาธิบดีทันที เว้นแต่ ประธานาธิบดีจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เพื่อให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีเพียงผู้เดียวในการสั่งการและจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยประธานาธิบดีอาจออกคำสั่งหรือมาตรการทางกฎหมาย รวมถึงการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้ยุติโดยเร็ว

2.2) บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติ ตามธรรมชาติ ตาม U.S. Code Title 42 Chapter 68 Disaster Relief Subchapter IV-B - Emergency Preparedness ค.ศ. 1926 ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้ว่าการรัฐ (Governor) ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยบัญญัติไว้ใน Chapter 14 กำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจประกาศภาวะฉุกเฉินตามการร้องขอของผู้ว่าการรัฐ ซึ่งผู้ว่าการรัฐจะต้องเสนอจัดทำแผนหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว และการจัดเตรียมข้อมูลทางธรรมชาติ รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นต่อประธานาธิบดี ก่อนที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งหากผู้ว่าการรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเกินกำลังของระดับรัฐที่จะยับยั้งสถานการณ์หรือช่วยเหลือผู้

<sup>68</sup> U.S. Code: Title 50 – WAR AND NATIONAL DEFENSE, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50>. สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2565

ได้รับผลกระทบได้ ผู้ว่าราชการรัฐจะต้องนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน การอพยพ การเตือนภัย การปฏิบัติการฉุกเฉิน การกู้ภัย การบรรเทาทุกข์ การฝึกการรับมือภาวะต่างๆ การประเมินเหตุการณ์ ภายหลังภัยพิบัติ เป็นต้น เมื่อประธานาธิบดีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว จะคัดเลือกผู้ประสานงานกลางขึ้นมารับผิดชอบดูแลในเขตท้องที่ที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นๆ แลพภายหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ประธานาธิบดีจะต้องเสนอต่อสภา Congress เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป<sup>69</sup>

### 3) ขอบเขตระยะเวลาของการประกาศใช้<sup>70</sup>

บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดขอบเขตระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีกำหนดระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้อย่างชัดเจน ซึ่งบัญญัติให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีกำหนดระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินคราวละไม่เกิน 1 ปี นับจากวันที่ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และหากเป็นกรณีที่ประธานาธิบดีเห็นถึงความจำเป็นในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินยังคงบังคับใช้ต่อไปซึ่งจะต้องมีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยกฎหมายกำหนดให้สามารถขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ไม่เกิน 90 วัน ก่อนวันถึงกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน นอกจากนี้ ในกรณีที่ประธานาธิบดี ไม่ได้พิมพ์เผยแพร่ใน Federal Register และแจ้งแก่รัฐสภาว่าให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินบังคับใช้อยู่ ภายหลังที่ครบกำหนด 1 ปี กฎหมายกำหนดให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอันสิ้นสุดไป ทั้งนี้ อาจกล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับกระบวนการในการสิ้นสุดไปของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ดังนี้

3.1) กระบวนการสิ้นสุด (Termination Methods) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยประธานาธิบดี จะสิ้นสุดไปก็ต่อเมื่อ

- มีมติเห็นชอบร่วมกันทั้งสองสภาให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดไป
- ประธานาธิบดีประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอันสิ้นสุดไป โดยสิ้นสุดไป ณ วันที่ที่ได้มีกำหนดให้สิ้นสุดตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประกาศ

3.2) การสิ้นสุดโดยการควบคุมตรวจสอบของสภา Congress (Termination Review of Nation Emergency by Congress) กำหนดให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติที่ได้

<sup>69</sup> วสันต์ ชมภูศรี. (2559). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กับกรคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 219-220.

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 220-221.

ประกาศให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดผลไว้ โดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะสิ้นสุดไปก็ต่อเมื่อมีการลงมติเห็นชอบร่วมกันของทั้งสองสภา หรือกรณีที่ประธานาธิบดีให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นอันสิ้นสุดไป นอกจากนี้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถสิ้นสุดไปได้โดยการควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา (Termination Review of Nation Emergency by Congress) ซึ่งภายในระยะเวลาคราวละไม่เกิน 6 เดือน นับแต่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ หรือภายในระยะเวลาคราวละไม่เกิน 6 เดือน นับแต่วันที่ได้มีการขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปจะต้องมีการประชุมร่วมกันทั้งสองสภา เพื่อลงมติว่าจะให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นอันสิ้นสุดไปหรือไม่ ถือเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติไว้อย่างละเอียด โดยมีการวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (Procedures Relating to the Use of Emergency Power) เช่น ประธานาธิบดีจะต้องระบุรายละเอียดบทบัญญัติแห่งกฎหมายเสนอต่อรัฐสภา และหน่วยงานสหพันธรัฐจะต้องเก็บรายงานบันทึกของกฎ และกฎข้อบังคับทั้งหมดต่อรัฐสภาระหว่างที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อประโยชน์ต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

3.3) การสิ้นสุดโดยอัตโนมัติของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (Automatic Termination of Nation Emergency) ด้วยการอื่น เป็นลักษณะการสิ้นสุดไปของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยอัตโนมัติ เมื่อประธานาธิบดีได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยมีการกำหนดช่วงเวลาของการบังคับใช้ ทำให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจึงสิ้นสุดไปโดยอัตโนมัติ เช่น การบังคับใช้กฎหมายพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงในระดับศักดิ์ที่สูงกว่า ซึ่งการที่ประธานาธิบดีจะขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น โดยประธานาธิบดีจะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และการพิมพ์เผยแพร่ลงใน Federal Register ด้วย

#### 4) ผลของการใช้อำนาจ<sup>71</sup>

4.1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม ตาม U.S.C. Title 50 War and Nation Defense หลังจากประธานาธิบดีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติแล้ว ส่งผลให้การใช้อำนาจทั้งหมดโอนมาเป็นอำนาจของประธานาธิบดีทั้งสิ้น เว้นแต่ประธานาธิบดีจะกำหนดหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วจะต้องตีพิมพ์เผยแพร่ใน Federal Register และแจ้งให้แก่วุฒิสภา (Declaration of Nation emergency by Executive order, authority, publication in Federal Register, transmittal to Congress) เพื่อทราบต่อไปตามลำดับ นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมาย U.S.C Article 2 Section 2 ได้

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 221-223.

กำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีไว้ (Power and duties of the President of United State) Clause 1 บัญญัติไว้ว่า “ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา (commander-in-chief) โดยความเห็นชอบจากสภา Congress” และตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานาธิบดีสามารถมอบอำนาจให้กับ Executive Branch ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ซึ่งอำนาจของประธานาธิบดีถือเป็นผู้บังคับบัญชาของกองทัพที่สามารถสั่งการให้หน่วย National Guard ไปปฏิบัติหน้าที่ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินโดยรัฐสภาให้อำนาจไว้ในการจัดการกับเรื่องที่เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติ โดยบัญญัติการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐไว้ ดังนี้

- อำนาจเหนือบุคคล (Power over Person) โดยกำหนดให้มีอำนาจในการจำกัดขอบเขตแต่ละบุคคลที่ถือเป็นการคุกคามต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ รวมถึงการจำกัดการกระทำต่างๆ อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติ ได้แก่ การจำกัดการเดินทางเข้าหรือออกจากประเทศ การจำกัดวิธีการเข้าถึงสัญชาติของสหรัฐอเมริกา การจำกัดความเคลื่อนไหวของบุคคลภายในประเทศสหรัฐอเมริกา และการบังคับการลงทะเบียนกับรัฐบาล รวมทั้ง การจำกัดอิสรภาพของการอยู่ร่วมกัน อันได้แก่ การป้องกันแต่ละบุคคลเกี่ยวกับโอกาสการจ้างงานที่คุกคามต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ การยกเลิกขั้นตอนการจับกุมจะต้องมีหมายจับ (Suspend Habeas Corpus) การประกาศกฎอัยการศึก (Declare martial law) กำหนดหน้าที่ของกองทัพที่จะต้องช่วยในด้านกองทัพในต่างประเทศ (to assist in military in any foreign country)

- อำนาจเหนือการควบคุมและกฎข้อบังคับของทรัพย์สิน กล่าวคือ การกำหนดให้การสังฆะสมวัตถุสำหรับใช้ในทางนโยบายและยุทธศาสตร์ การกำหนดให้มีการจำกัดการส่งออก การกำหนดให้อำนาจต่อการจัดสรรวัตถุประสงค์ในเส้นทางที่เห็นว่าสำคัญเพื่อสนับสนุนการป้องกันประเทศ การตรึงค่าจ้างและราคาสินค้า การให้อำนาจเหนือการสื่อสาร การรายงานต่อรัฐสภา และให้มีสิทธิในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ หรือในระหว่างสงคราม หรือการคุกคามของสงคราม ซึ่งอาจกำหนดระเบียบปฏิบัติในการตรวจจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (Mail) รวมทั้ง การสื่อสารระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา กับต่างประเทศ

ตัวอย่างของสถานการณ์ที่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เช่น กรณีสถานการณ์การก่อกบฏ ในรัฐเวจเจเนียและรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งประธานาธิบดีวอชิงตันได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่ทั่วทั้ง เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 1794 โดยรัฐสภาได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดเตรียม กำลังในการรับมือและจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว และให้ประธานาธิบดีมีอำนาจเต็ม ในการดูแลสถานการณ์ให้เกิดความเรียบร้อย โดยเป็นการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่



ฝ่ายทหารร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ต่อมา ในปี 1861 เกิดกรณีสถานการณ์การแบ่งแยกดินแดนในสมัยประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วประเทศ ซึ่งการปฏิบัติการดังกล่าวเป็นการปฏิบัติการด้วยการปิดล้อมเมือง โดยการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในขณะนั้น ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากกรณีการใช้อำนาจโดยพลการมาโดยตลอด ซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับประธานาธิบดีในขณะนั้น

4.2) บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติตามธรรมชาติ ตาม U.S.C. Title 42 Disaster Relief-Emergency Preparedness ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งได้วางรูปแบบในการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง วิธีการในการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติธรรมชาติ โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในแต่ละรัฐ ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือและการเตรียมการ เพื่อรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เรียกว่า State Natural Disaster Assistance Act โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าการรัฐ (Governor) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่มีลักษณะที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความจำเป็นต้องควบคุมและจัดการกับความรุนแรงที่เกิดขึ้นด้วยความเร่งด่วนก่อนจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเหตุการณ์ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นการเร่งด่วน หากเกินกำลังที่จะยับยั้งหรือช่วยเหลือได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ว่าการรัฐต้องนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน การอพยพ การเตือนภัย การปฏิบัติการฉุกเฉิน การกักกัน การบรรเทาทุกข์ และการฝึกรับมือกับภาวะต่างๆ รวมถึงประเมินสถานการณ์ภายหลังภัยพิบัติสิ้นสุดลง

#### 5) การควบคุมการใช้อำนาจ<sup>72</sup>

บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยภายหลังที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวแล้ว ในบางกรณีการใช้อำนาจอาจกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐผ่านการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาล โดยกำหนดให้ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี ดังต่อไปนี้

5.1) ศาลทหาร (Military Court) กำหนดให้มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มีรายละเอียดดังนี้

- ในกรณีที่กองกำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นผู้กระทำการละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ซึ่งผู้เสียหายนั้นสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารหรือหน่วยงานทหารที่กระทำละเมิดแก่ตนได้

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 223-224.

- ในกรณีที่มีการระงับการปฏิบัติงานของศาลยุติธรรมภายในมลรัฐ การดำเนินการในทางคดีตามกฎหมายต่างๆ จะดำเนินการผ่านศาลทหารที่ถูกจัดตั้งขึ้นแทน ซึ่งศาลยุติธรรมถือเป็นฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว

5.2) ศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐ (Municipal Court) โดยบัญญัติไว้ในกรณีที่ผู้กระทำการละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมลรัฐที่เป็นหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานทหารและไม่มีคำสั่งให้ระงับการปฏิบัติงานของศาลยุติธรรมภายในมลรัฐ การใช้สิทธิของผู้เสียหายโดยผ่านทางศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐตามเขตอำนาจศาลภายใต้ธรรมนูญศาลยุติธรรมของแต่ละมลรัฐนั้น

ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (ตาม U.S. Code Title 50 War and Nation Defense) ซึ่งมีหลักการและเหตุผลของการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้จะต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นหรือเป็นภัยที่เกิดจากมนุษย์ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ เช่น สถานการณ์การก่อการร้าย สถานการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นของประธานาธิบดี ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา Congress ด้วย เมื่อประธานาธิบดีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วจะต้องส่งเรื่องไปยังสภา Congress ในทันที และจะต้องตีพิมพ์เผยแพร่ใน Federal Register เพื่อเป็นกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาชนหรือองค์กรภายนอก สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับ คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติตามธรรมชาติ (ตาม U.S. Code Title 42 Chapter 68 Disaster Relief Subchapter IV-B - Emergency Preparedness ค.ศ. 1926) โดยกำหนดให้ความช่วยเหลือและเตรียมการก่อนที่สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับภัยพิบัติและมีความจำเป็นต้องควบคุมความรุนแรงของภัยพิบัติทางธรรมชาติ และมีความจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความเร่งด่วน ซึ่งผู้ว่าราชการรัฐจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำแผนหรือมาตรการสำหรับการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น เพื่อระงับและยับยั้งภัยพิบัติดังกล่าวให้ยุติโดยเร็ว สำหรับขอบเขตระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้บัญญัติให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินคราวละไม่เกิน 1 ปี นับจากวันที่ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หากประธานาธิบดีเห็นถึงความจำเป็นให้มีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐยังคงมีอยู่ต่อไป โดยกำหนดให้การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ไม่เกิน 90 วันก่อนวันถึงกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจ

ของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังที่ได้ใช้อำนาจไปแล้วโดยการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลในการพิจารณาคดี โดยมีศาลทหารซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นผู้กระทำการละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน และกรณีที่มีการระงับการปฏิบัติงานของศาลยุติธรรมในมลรัฐการดำเนินการในทางคดีตามกฎหมายต่างๆ จะดำเนินการที่ถูกจัดตั้งขึ้น รวมถึงการทำหน้าที่ของศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับกรณีที่ผู้กระทำการละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือมลรัฐที่เป็นหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานทหารและไม่มีส่วนทำให้ระงับการปฏิบัติงานของศาลยุติธรรมในมลรัฐ ซึ่งถือเป็นการไร้สิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยผ่านการควบคุมตรวจสอบทางศาลทหารและศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐ

### 3.1.3.2 การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ค.ศ.1998 (The National Emergency Act 1998)

ที่ผ่านมา รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงให้มีผลบังคับใช้รัฐบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ.1950<sup>73</sup> (Emergency Detention Act 1950) เพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินสำหรับการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความปลอดภัยภายในประเทศ (Internal Security Emergency) เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึงภัยคุกคามทั้งหลายอันกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและความปลอดภัยภายในประเทศอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งการตระหนักถึงมหันตภัยจากการจลาจลหรือการก่อการร้ายของฝ่ายตรงข้าม ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามหรือป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รัฐสภาจึงได้ตรารัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นเครื่องมือพิเศษทางกฎหมายที่สำคัญของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการจับกุมคุมขังบุคคลผู้กระทำการอันเป็นภัยต่อรัฐได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ สำหรับบุคคลที่เข้าข่ายตามกฎหมายฉบับนี้เป็นผู้กระทำความผิดอันเป็นคอมมิวนิสต์ด้านการจลาจลหรือก่อวินาศกรรม ได้แก่ (1) กรณีสถานการณ์ที่ได้มีการล่องล่ำหรือยึดครองดินแดน หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของดินแดน (2) กรณีสถานการณ์ที่เป็นการประกาศสงครามโดยรัฐสภา และ (3) กรณีที่มีการก่อกบฏหรือก่อจลาจลเพื่อประโยชน์แก่ฝ่ายตรงข้ามของประเทศสหรัฐอเมริกา (Insurrection) นอกจากนี้กฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการจับกุม คุมขัง และควบคุมตัวผู้กระทำการอันเป็นภัยต่อรัฐ ซึ่งกฎหมายได้ตราขึ้นโดยมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถควบคุมและจัดการ

<sup>73</sup> พรชัย สุนทรพันธุ์, (2548), การเรียกค่าเสียหายในคดีปกครอง : ศึกษากรณีมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548, หน้า 77.

กับสถานการณ์ฉุกเฉินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและให้สถานการณ์กลับคืนสู่สภาวะปกติโดยเร็ว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์ความมั่นคงที่เกิดขึ้นเป็นสถานการณ์ที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปซึ่งเพียงรัฐบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ.1950 ไม่อาจที่จะป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ความมั่นคงดังกล่าวได้เท่าที่ควร ประกอบกับเหตุผลเพราะประชาชนชาวอเมริกันเกรงว่ากฎหมายดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือพิเศษของฝ่ายรัฐบาลในการจับและกักขังประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายบริหารอันเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามอำเภอใจและกระทำเกินสมควรแก่เหตุหรือเกินความจำเป็น<sup>74</sup> ด้วยเหตุนี้ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 1970 ฝ่ายบริหารจึงได้ยกเลิกการบังคับใช้รัฐบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ.1950 โดยความเห็นชอบของสภา Congress และต่อมา จึงได้มีการตรารัฐบัญญัติขึ้นมาฉบับหนึ่ง เรียกว่า “รัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ค.ศ.1998” (The National Emergencies Act 1998) ลงวันที่ 4 มีนาคม 1998 ให้มีผลบังคับใช้แทน โดยบัญญัติให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ชื่อว่า “คณะกรรมการพิเศษสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ” (Senate Special Committee) กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน และให้ข้อเสนอแนะในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ การเสนอตั้งระเบียบ (Procedure) และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Regulation) ในลักษณะของการให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยการโอนอำนาจตามกฎหมายปกติมาเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี รวมทั้ง อำนาจในการพิจารณาการคงอยู่ของสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประธานาธิบดีจะต้องปรึกษากับหน่วยงานหลายๆ หน่วยงานเกี่ยวกับการพิจารณาลักษณะเฉพาะของสถานการณ์ฉุกเฉินที่ยังอยู่ และจะต้องชี้ให้เห็นได้ว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินที่ใกล้จะถึง ก่อนที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการประกาศ<sup>75</sup>

รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ค.ศ.1998 ได้กำหนดหลักการและเงื่อนไขที่สำคัญ กล่าวคือ อำนาจในการควบคุมและแก้ไขสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคง

<sup>74</sup> Emergency Detention Act, Title li of the Internal Security Act of 1950,”

[http://encyclopedia.org/Emergency\\_Detention\\_Act%20Title\\_II\\_of\\_the\\_Internal\\_Security\\_Act\\_of\\_1950/](http://encyclopedia.org/Emergency_Detention_Act%20Title_II_of_the_Internal_Security_Act_of_1950/). สืบค้นเมื่อ 23 มิถุนายน 2565.

<sup>75</sup> วสันต์ ชมภูศรี. (2559). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 226.

ของรัฐ ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประเทศตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการประกาศใช้ ดังต่อไปนี้

1.1) ได้มีการล่งล้ำ หรือยึดครองดินแดน หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของดินแดนหรือดินแดนส่วนที่อยู่ในความควบคุมอารักขาของสหรัฐอเมริกา

1.2) กรณีการประกาศสงครามในรัฐสภา

1.3) กรณีการกบฏหรือก่อการจลาจล เพื่อประโยชน์แก่ศัตรูของสหรัฐอเมริกา (insurrection)

2) ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย<sup>76</sup>

บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของสถานการณ์ที่มีผลกระทบอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และการออกกฎหมายหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และหน่วยงานศาลยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนั้นในรูปขอคำสั่งพิเศษ (Executive Order) ผ่านหน่วยผ่านกลางที่รับผิดชอบการจัดการกับภาวะฉุกเฉิน (The Federal Emergency Management Agency หรือ FEMA) ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉิน และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวจะถูกนำมาใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติที่มีความแตกต่างจากการประกาศภัยพิบัติจากพายุเฮอริเคนลูกทกภัย ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสามารถบังคับใช้ได้ในพื้นที่ที่เกิดเหตุ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศชาติ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ให้รัฐสภาทราบด้วย และนำประกาศใน The Federal Register ทันที แต่โดยปกติการประกาศสถานการณ์ในภาวะฉุกเฉินมักจะไม่ค่อยเกิดขึ้นในระดับรัฐบาลกลาง แต่มักเกิดขึ้นในเขตมลรัฐที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้น ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นเฉพาะบางพื้นที่หรือบางรัฐ กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินย่อมเป็นอำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่น (A local mayor) หรือผู้ว่าราชการรัฐ (A governor of state) ท้องที่นั้นๆ เพื่อระงับยับยั้งการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 226-227.

### 3) ขอบเขตระยะเวลาของการประกาศ<sup>77</sup>

บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่ประธานาธิบดีได้แจ้งแก่รัฐสภาเกี่ยวกับพฤติการณ์ของสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้ง การออกคำสั่งต่างๆ และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดเตรียมระเบียบปฏิบัติและแผนปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งในปัจจุบันและอนาคต

นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดในกรณีที่ประธานาธิบดีเห็นถึงความจำเป็นให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวคงอยู่ต่อไป เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งประธานาธิบดีจะต้องประกาศลงใน Federal Register และต้องส่งเรื่องเพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาภายใน 90 วัน ก่อนวันครบรอบปีของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอีกครั้ง ซึ่งถือเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ

### 4) ผลของการประกาศใช้

เมื่อประธานาธิบดีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Attorney General) โดยมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเพื่อให้อำนาจในการจับกุม คุมขัง หรือควบคุมตัว บุคคลผู้กระทำการหรือสงสัยว่าจะกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ โดยกำหนดให้ลักษณะการควบคุมผู้ต้องสงสัยดังกล่าวจะต้องกระทำตามความจำเป็นและสมควรแก่เหตุ รวมทั้ง ต้องจัดหาอาหารให้ผู้ต้องสงสัยซึ่งถูกควบคุมตัวอยู่ได้บริโภคตามสมควร และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องแจ้งข้อหาให้ทราบภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งอำนาจต่างๆ มีอยู่ตลอดจนกว่าจะยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้ออกคำสั่งให้ปล่อยตัวบุคคลใดก็ได้ ต่อเมื่อมีคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมผู้ต้องหา (The Board of Detention Review) ให้ปล่อยตัวซึ่งคำสั่งดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ได้<sup>78</sup>

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 227.

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 228.

ที่ผ่านมา ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ตั้งแต่ ค.ศ.1975-2005 รวมทั้งสิ้น 32 ครั้ง<sup>79</sup> รวมถึงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งล่าสุด กรณี เหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001<sup>80</sup> ซึ่งเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินระดับสหพันธรัฐ รวมถึงกรณีสภาวะสงครามที่นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาประกาศใช้ด้วย เช่น ประกาศควบคุม การส่งออกกับประเทศคู่สงคราม (ประเทศอิรัก ประเทศอิหร่าน และประเทศคิวบา) การประกาศ ห้ามการค้าขายแลกเปลี่ยน และการประกาศห้ามสหพันธรัฐยูโกสลาเวียลงทุนในประเทศ สหรัฐอเมริกา ส่วนสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐสภาได้ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวมาแล้ว 100 ครั้ง ส่วนใหญ่จะเป็นการช่วยเหลือในสถานการณ์ ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น พายุเฮอริเคน น้ำท่วม ตั้งแต่ปี ค.ศ.1953-1999 ซึ่งเกิด ภัยพิบัติทางธรรมชาติมากกว่า 1.572 ครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดจากพายุ เฮอริเคนที่สร้างความเสียหายต่อประเทศ

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในสถานการณ์ ฉุกเฉิน กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานขึ้นเพื่อ ร่วมกันรับผิดชอบในการจัดการกับสถานการณ์ที่มีความรุนแรงอันอาจกระทบต่อความมั่นคงของ ประเทศชาติ ได้แก่ (1) หน่วยงานเตรียมการป้องกันพลเรือน (Defense Civil Preparedness Agency) ทำหน้าที่จัดทำแผนหรือมาตรการเพื่อเตรียมการรองรับและป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉินที่คาดว่าจะ เกิดขึ้นในอนาคต (2) หน่วยงานบริหารการช่วยเหลือภัยพิบัติแห่งสหพันธรัฐ (Federal Disaster Assistance Administration) ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในกรณีที่เกิดเหตุภัยพิบัติขึ้น (3) หน่วยงานเตรียมการแห่งสหพันธรัฐ (Federal of Emergency Preparedness Agency) ทำหน้าที่ เตรียมความพร้อมของแผนปฏิบัติการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ และ(4) รัฐมนตรีว่าการ เตรียมพร้อมและการตอบรับฉุกเฉิน ทำหน้าที่กำกับดูแลสถานการณ์ฉุกเฉินเตรียมความพร้อม รับมือในสถานการณ์ฉุกเฉินในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนชาวสหรัฐอเมริกา

ตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กรณีในมลรัฐเท็กซัส เนื่องจากเหตุการณ์จลาจล และสร้างความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมถึงสถานการณ์ที่เป็นภัยอันตราย อันตรายส่งผล ต่อประชาชนภายในรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายปกติแต่ไม่อาจครอบคลุมหรือ ดำเนินการใดๆ ให้เกิดความสงบเรียบร้อยในประเทศโดยเร็วได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ว่าการรัฐจึงใช้อำนาจ

<sup>79</sup> Striving for a Safer World since 1945, www.fas.org/sqp/crs/natsec/98. สืบค้นเมื่อ 23 มิถุนายน 2565.

<sup>80</sup> PROC. 7463 Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attack: 3 C. F. R. 2001 Comp.,p.263.

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่ทั่วมลรัฐที่กษัต เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับการแต่งตั้งให้ควบคุมดูแลสถานการณ์ฉุกเฉิน (Commanding Genegal)<sup>81</sup>

#### 5) การควบคุมการใช้อำนาจ<sup>82</sup>

บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้มีกลไกของคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการพิเศษสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ” (Senate Special Committee) โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทและให้ความสำคัญเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติและแผนปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจในการบังคับบัญชาในสถานการณ์ฉุกเฉิน การจัดเตรียมระเบียบปฏิบัติและแผนปฏิบัติต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการสิ้นสุดของสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยรัฐสภา ที่เรียกว่า “สิทธิยับยั้งการออกกฎหมาย” (Legislative Veto) อันเป็นกระบวนการใช้อีกรูปแบบหนึ่งของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินเกี่ยวกับการละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายที่จะฟ้องร้องในมูลเหตุละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐต่อศาลได้ แต่กฎหมายก็ไม่ตัดสิทธิ์แก่ประชาชนที่จะฟ้องร้องต่อศาลในกรณีที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทางปกครอง โดยการดำเนินกระบวนการฟ้องร้องต่อศาลให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางละเมิดแห่งรัฐบาลกลาง (Chapter 171 of title 28, United States Code the Federal Tort Claims Act 1946) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยกเลิกหลักการคุ้มกันของรัฐที่เกิดจากการประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐบาลกลางหรือมลรัฐ จะยกอ้างในกรณีที่ประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ โดยลักษณะการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบต้องเป็นกรณีการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวอย่างเช่น ศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ใช้กฎหมายแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียฉบับนี้ในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการจับกุมประชาชนที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐของรัฐบาลที่ได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จากกรณีตัวอย่างคดี *Trenouth v. U.S.*, 764 F.2d 1305, 1307 (9<sup>th</sup> Cir. '85) ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลอาจใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการจับกุมคุมขังบุคคลโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐของกระทรวงกลาโหม และ

<sup>81</sup> วสันต์ ชมภูศรี. (2559). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 228-229.

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 229-230.



นำมาพิจารณาประกอบการพิจารณาความผิดในการกระทำละเมิดตามกฎหมายภายในของมลรัฐ โดยศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐได้มีคำพิพากษาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำในลักษณะของการจับกุมคุมขังประชาชนโดยมิชอบ

อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายที่สามารถใช้ในการเรียกร้องจากความรับผิดชอบที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางละเมิดแห่งรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งมลรัฐรับผิดชอบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงดังกล่าว ซึ่งในบางกรณีอาจส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิเสธเพื่อไม่ให้ตนต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดไม่ได้ ถือเป็นภาระมุ่งคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย ในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงต้องรับผิดชอบจากการกระทำในสถานการณ์ฉุกเฉิน

3.1.3.3 การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ.2001 (U.S.A. Patriot Act 2001)<sup>83</sup>

ภายหลังเกิดเหตุการณ์ตึกเวิลด์เทรด ถูกผู้ก่อการร้ายโจมตี หรือที่เรียกว่า “เหตุการณ์ 911” ซึ่งกลุ่ม “Humburg Cell” หน่วยงานปฏิบัติการย่อยของขบวนการก่อการร้าย อัลกออิดะห์ ได้จับขังเครื่องบินโดยสารภายในประเทศ โดยมีผู้โดยสารเต็มลำ จำนวน 4 ลำ มีผู้ก่อการร้ายทั้งสิ้น 19 คน จากข้อมูลเจ้าหน้าที่สืบสวนและบันทึกเทปสนทนาจากโทรศัพท์มือถือของผู้โดยสารพบว่าคนร้ายใช้มีดและคัตเตอร์ในการข่มขู่ รวมถึงผู้โดยสารและนักบิน แล้วจึงมาบังคับเครื่องบินแทน โดยพุ่งชนอาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ ในรัฐนิวยอร์ก และตึกเพนตากอนของกระทรวงกลาโหม ในรัฐวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 เป็นเหตุให้อาคารทั้ง 2 แห่งเสียหายอย่างหนักเป็นเงินกว่า 100,000 ล้านดอลลาร์ แต่สิ่งที่ไม่อาจประเมินมูลค่าความเสียหายด้วยเงินตราได้ คือ ขวัญกำลังใจและสุขภาพของชาวอเมริกาที่ย่ำแย่ลง เนื่องจากความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยจากเหตุการณ์ที่จากจะลี้มเลือน รวมถึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งถือเป็นเหตุการณ์ก่อการร้ายระหว่างประเทศที่รุนแรงที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายขึ้น ซึ่งภายหลังจากการประกาศเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า the National Security Strategy (NSS) of the United States of America ในเดือนกันยายน ค.ศ.2002 อันเป็นที่มาของ

<sup>83</sup> “U.S.A. Patriot Act 2001,” <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>. สืบค้นเมื่อ 27 มิถุนายน 2565.

“หลักการบุช” (Bush Doctrin) โดยมีเป้าหมายในการต่อต้านการก่อการร้ายและการป้องกันภัยคุกคามจากการก่อการร้ายและป้องกันภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่มีขึ้นในประเทศ<sup>84</sup>

ด้วยเหตุนี้ เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2001 ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ 6 สัปดาห์ สภา Congress ของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ตรากฎหมาย Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 หรือ U.S.A. Patriot Act of 2001<sup>85</sup> หรือรัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ.2001 นอกจากนี้อาจเรียกชื่อได้อีกอย่างหนึ่งว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยความรักชาติ” (Patriot Act)<sup>86</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายพื้นฐานเดิมของระเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในประเทศให้สามารถรองรับการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์ก่อการร้ายให้ทันต่อสถานการณ์และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงให้สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางกฎหมายในการสกัดกั้นและลงโทษการกระทำของผู้ก่อการร้ายทั้งภายในประเทศและทั่วโลก โดยกฎหมายมีบทบัญญัติทั้งสิ้น 10 หมวด ประกอบด้วยกฎหมายที่บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่และกฎหมายเดิมที่ถูกนำมาปรับแก้ไข แม้กฎหมายดังกล่าวจะไม่มีลักษณะเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยตรง แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการต่อผู้ก่อการร้ายหรือผู้ต้องสงสัยในลักษณะที่เป็น การละเมิดของมาตรการตอบโต้ต่อผู้ก่อการร้ายซึ่งมีรูปแบบใกล้เคียงกับกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบและลงโทษ แก่บุคคลที่มีส่วนรู้เห็นกับการปฏิบัติการของผู้ก่อการร้าย โดยมีหน่วยงานความมั่นคงและหน่วยงานสืบสวนคดีอาญา (Federal Bureau of Investigation : FBI) เป็นผู้นำในการบังคับใช้กฎหมาย ร่วมกับรัฐบาลกลาง หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถใช้เทคโนโลยีในการเฝ้าระวังระบบอีเมล และเข้าถึงข้อมูลผ่านระบบออนไลน์ได้ ในกรณีที่สงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายอันกระทบต่อการรักษาผลประโยชน์ของประเทศ เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินสำหรับให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำหนด มาตรการสำคัญในการป้องกัน ติดตาม สอบสวน สกัดกั้นและลงโทษตามการกระทำความคิด

<sup>84</sup> วุฒิกรณ์ ชูวัฒนานุกรณ์, (2549), การก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น : วิเคราะห์แนวคิด “การก่อการร้าย” และขบวนการก่อการร้ายในไทยและฟิลิปปินส์, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

<sup>85</sup> “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism,” <http://epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>. สืบค้นเมื่อ 28 มิถุนายน 2565.

<sup>86</sup> “United States Patriot Act of 2001,” [http://www.fincen.gov/statutes\\_regs/patriot/index.html](http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/index.html). สืบค้นเมื่อ 28 มิถุนายน 2565.

ทางอาญา ทางอิเล็กทรอนิกส์ และการก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ<sup>87</sup> ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการใช้อำนาจ

ในปี ค.ศ.2005 สภา Congress แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงขึ้นมาหนึ่งฉบับเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่เกี่ยวกับการกระทำใดๆอันมีลักษณะเป็นการก่อการร้าย มีชื่อว่า USA PATRIOT AND TERRORISM PREVENTION REAUTHORIZATION ACT OF 2005 เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้น ในบางมาตราได้หมดอายุตามพระราชบัญญัตินั้นแล้ว เช่น มาตรา 224 จึงทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ ซึ่งรายละเอียดและโครงสร้างหลักของกฎหมายยังคงเดิมไม่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นอำนาจพิเศษที่แตกต่างไปจากการใช้อำนาจตามกฎหมายปกติ โดยการใช้อำนาจแบ่งออกได้เป็น 2 อำนาจที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจในการแสวงหาข่าวสาร และอำนาจในการตรวจค้น มีรายละเอียดดังนี้

1.1) อำนาจในการแสวงหาข่าวสารที่สำคัญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจเพิ่มขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะสามารถกระทำการใดๆ ต่อผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิดทั้งในการดักฟัง โทรศัพท์ การสนทนา และการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย รวมถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์<sup>88</sup> การเข้าถึงบันทึกทางธุรกิจสำหรับการข่าวกรองต่างประเทศ และการสืบสวน การก่อการร้ายสากล เช่น การให้อำนาจแห่งสำนักงานตำรวจสอบสวนแห่งสหรัฐ (FBI) หรือผู้ได้รับมอบหมายอาจขอคำสั่งศาลเพื่อสามารถขอข้อมูลการประกอบธุรกิจเพื่อดำเนินการข่าวกรองต่างประเทศ และการสืบสวนการก่อการร้ายสากลได้<sup>89</sup> รวมทั้ง การให้อำนาจในการยึด Voice Mail ข้อความ ข่าวสารตามหมายศาล<sup>90</sup>

<sup>87</sup> วสันต์ ชมภูศรี. (2559). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 231-232.

<sup>88</sup> SEC.201. Authority of Intercept Wire, Oral, and Electronic Communications Relating To Terrorism  
SEC.202. Authority of Intercept Wire, Oral, and Electronic Communications Relating To Computer Fraud Abuse Offenses.

<sup>89</sup> SEC.501. Access To Certain Business Records For Foreign Intelligence and International Terrorism Investigations.

<sup>90</sup> SEC.209. Seizure of Voice-Mail Message Pursuant to Warrants.

1.2) อำนาจในการตรวจค้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจเพิ่มขึ้นเช่นกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะสามารถกระทำการใดๆ ต่อผู้ต้องสงสัยด้วยการตรวจค้นได้ โดยต้องขออนุญาตค้นจากศาลแขวงก่อน ซึ่งอำนาจในการออกหมายค้นของผู้พิพากษาศาลแขวงนั้น จะมีขึ้น โดยศาลได้พิจารณาว่า ปรากฏข้อเท็จจริงอันอาจมีการกระทำใดที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายทั้งสถานการณ์ก่อการร้ายภายในและนอกเขตอำนาจของศาลแขวงในเขตท้องที่ที่ออกกฎหมายนั้นๆ รวมถึงการใช้มาตราอื่นๆ เช่น มาตรา 501 เป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องขออนุญาตเพื่อเข้าตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวจากศาลที่มีเขตอำนาจเสียก่อน<sup>91</sup>

นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำหนดวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการริบทรัพย์สิน การควบคุมตัว การขจัดอุปสรรคและข้อจำกัดทางกฎหมายในการส่งเสริมให้รัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมภายในประเทศ รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เรียกว่า “สำนักงานความมั่นคงของมาตุภูมิ” (Department of Homeland Security) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความจำเป็นต่อการจัดการกับสถานการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยมีลักษณะเป็นสถานการณ์การก่อการร้ายภายในประเทศ ทำให้ต้องมีกฎหมายฉบับดังกล่าวเพื่อให้อำนาจเพิ่มเติม ให้อำนาจไว้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าที่กฎหมายปกติได้กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจในการจับกุมและดำเนินคดีความกับผู้ก่อการร้าย โดยมีนโยบายที่จะต้องดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอันเป็นการก่อการร้ายเสียก่อนที่จะได้ลงมือกระทำความผิดแทนที่จะดำเนินการภายหลังก่อการร้ายเกิดขึ้น<sup>92</sup>

## 2) ผลของการใช้อำนาจ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดบทบัญญัติที่สำคัญทั้งสิ้น 16 มาตรา ซึ่งได้กำหนดเพิ่มเติมในการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการเข้าถึงข้อมูลส่วนตัวของบุคคล โดยแยกออกเป็น 2 กรณี<sup>93</sup> ดังนี้

กรณีที่ 1 เป็นกรณีการเข้าถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ได้แก่ หน่วยงานด้านข่าวกรอง และหน่วยงานด้านความมั่นคง โดยสามารถขอข้อมูลจากผู้ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวกรองต่างประเทศที่ได้มาจากการดักฟังข้อมูลที่ปกติทั่วไป และข้อมูลจาก

<sup>91</sup> SEC.219. Single – Jurisdiction Search Warrants For Terrorism.

<sup>92</sup> วสันต์ ชมภูศรี. (2559). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 233.

<sup>93</sup> [http://bambooweb.com/articles/U/USA\\_Patriot\\_Act.html](http://bambooweb.com/articles/U/USA_Patriot_Act.html).

ผู้ให้บริการด้านการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ได้หลายประเภท รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูล นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจในการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นอำนาจของสำนักงานสืบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation) ให้มีอำนาจในการสอบสวนองค์กรอาชญากรรมและองค์กรยาเสพติด

กรณีที่ 2 การควบคุมบุคคลที่มีเหตุอันสงสัยเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งกฎหมายกำหนดในเรื่องการคุมขังไว้ โดยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุมขังชาวต่างประเทศที่มีเหตุอันน่าสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้าย และได้กำหนดระยะเวลาในการคุมขังไว้ไม่เกิน 7 วัน จากเดิมคุมขังได้ 2 วัน ก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะตั้งข้อหา และเริ่มกระบวนการขับออกนอกประเทศหรือปล่อยตัว ซึ่งบทลงโทษได้ขยายคำนิยามของการก่อการร้ายให้ครอบคลุมไปถึงชาวต่างประเทศที่มีการกระทำในลักษณะเป็นการระดมทุนสนับสนุนสมาชิก หรือให้การสนับสนุนด้านอุปกรณ์ต่างๆ แก่องค์กรการก่อการร้าย เพื่อขับออกนอกประเทศ รวมถึงการชดเชยค่าเสียหายกรณีเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ได้รับอนุญาต และการคุ้มครองการชดเชยค่าเสียหายกรณีเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ได้รับอนุญาต และการคุ้มครองการชดเชยค่าเสียหายจากกรณีที่ได้เปิดเผยข้อมูลให้แก่รัฐบาล

### 3) อำนาจศาลในการพิจารณาคดี

ตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจเพิ่มขึ้น สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่เกิดสถานการณ์อันเป็นการก่อการร้ายที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศชาติ ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายฉบับดังกล่าว นั้น ในบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศชาติ ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายฉบับดังกล่าว นั้น ในบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงดังกล่าว จึงได้กำหนดให้มีการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐจากการกระทำอันอาจกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยผ่านองค์กรศาล<sup>94</sup> โดยกำหนดให้อำนาจแก่ศาลให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย ซึ่งกำหนดให้ศาลที่มีอำนาจหน้าที่<sup>95</sup> ดังต่อไปนี้

3.1) ศาลทหาร (Military Court) หากเกิดสถานการณ์ที่มีลักษณะอันเป็นสถานการณ์ก่อการร้ายและฝ่ายบริหารได้มีการบังคับใช้มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ในบางกรณี

<sup>94</sup> ฐเกียรติ รัตนชัยชาญ, (2548), กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ไม่ปกติ : ศึกษากรณีกฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน, (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร), หน้า 28.

<sup>95</sup> ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, (2554), กฎหมายความมั่นคง : ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ.

อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้บริโภคได้ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นผู้กระทำละเมิดต่อพลเรือนให้ได้รับความเสียหายนั้น พลเรือนก็ย่อมสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารหรือหน่วยงานทางทหารที่กระทำละเมิดแก่ประชาชนได้ และกรณีที่ศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐไม่สามารถปฏิบัติงานทางคดีความได้ในมลรัฐนั้นให้ดำเนินการทางคดีความต่างๆ ผ่านศาลทหารที่จัดตั้งขึ้นแทน

3.2) ศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐ (Municipal Court) เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ในบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมลรัฐที่ไม่ใช่หน่วยงานทหารและศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐยังสามารถปฏิบัติงานทางคดีความได้ ซึ่งการใช้สิทธิของผู้ที่ได้รับความเสียหายให้สามารถฟ้องร้องผ่านศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐตามเขตอำนาจศาลภายใต้รัฐธรรมนูญของศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐในแต่ละมลรัฐนั้น รวมทั้ง การเรียกร้องความเสียหายจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กฎหมายกำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกับเอกชนกระทำละเมิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายตามกฎหมายละเมิดของท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลกลางหรือมลรัฐจะยกข้ออ้างเรื่องเอกชนไม่สามารถฟ้องรัฐมาปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้

นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดลักษณะการกระทำของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การกระทำหรืองดเว้นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีข้อยกเว้นในส่วนของการทำความผิดโดยผู้บังคับใช้กฎหมาย ในเรื่องที่เป็นกรณีประมาทใส่ร้ายป้ายสี แสดงข้อมูลที่เป็นเท็จ หรือการก้าวท้าวข้อสัญญา ซึ่งมีลักษณะเป็นความผิดส่วนตัวของผู้กระทำความผิดนั้น

ดังนั้น รัฐบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ.2001 หรือ U.S.A. Patriot Act of 2001 จึงเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงที่สำคัญอีกฉบับของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจเพิ่มขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวในการติดตามการทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการก่อการร้ายได้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้ง การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่พนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจให้สามารถต่อสู้กับการก่อการร้ายได้อย่างกว้างขวาง รวมถึงการสืบสวนสอบสวนการกระทำที่มีลักษณะเข้าข่ายว่าเป็นการก่อการร้ายได้อย่างไม่จำกัด เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายอันอาจมีส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ ซึ่งการกระทำใดของเจ้าหน้าที่รัฐต้องได้รับความยินยอมจากศาลด้วยเช่นกัน เช่น การออกหมาย การขอค้น อันจะถือได้ว่าเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่ง เพื่อไม่ให้ละเมิดหรือกระทบกระเทือนต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินไป นอกจากนี้ ในบางกรณีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐอาจส่งผลกระทบต่อ

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จนทำให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์อาจได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐได้ แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ไม่ได้ตัดสิทธิ์แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยให้สิทธิ์แก่ประชาชนให้สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้ รวมทั้ง กำหนดให้สามารถดำเนินคดีได้ทั้งศาลทหารและศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐตามแต่ลักษณะของคดีความและเขตอำนาจของศาลนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการตรากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายปกติที่คำนึงถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

### 3.1.4 กฎหมายที่เทียบเคียงกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

รัฐบัญญัติความมั่นคงภายใน ค.ศ. 1950 (The Internal Security Act of 1950) หรือที่รู้จักกันในนามรัฐบัญญัติควบคุมกิจกรรมบ่อนทำลาย ค.ศ. 1950 (Subversive Activities Control Act of 1950) หรือ กฎหมายค่ายกักกัน (The Concentration Camp Law) เป็นกฎหมายที่สภาองเกรสออกมาเพื่อยับยั้งการใช้อำนาจ Veto ของประธานาธิบดี Harry Truman<sup>96</sup> ซึ่งรัฐบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้องค์กรคอมมิวนิสต์ต้องรายงานตัวกับกระทรวงยุติธรรม (United States Attorney General) และจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมกิจกรรมบ่อนทำลาย (Subversive Activities Control Board : SACB) เพื่อสืบสวนบุคคลที่ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมบ่อนทำลาย หรือส่งเสริมให้มีระบบเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ (Totalitarian dictatorship) ระบบฟาสซิสต์ หรือคอมมิวนิสต์ โดยมีบทลงโทษ เช่น สมาชิกของกลุ่มเหล่านี้อาจถูกเพิกถอนสัญชาติ และอาจถูกห้ามเข้าหรือออกนอกประเทศ ส่วนผู้ที่ภัยที่ได้รับการแปลงสัญชาติภายใน 5 ปี หากพบว่าละเมิดรัฐบัญญัตินี้ ให้สามารถเรียกคืนสัญชาติของบุคคลเหล่านั้นได้ เป็นต้น ซึ่งบทลงโทษดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนพลัดถิ่นเนื่องจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จำนวนมาก เช่น ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1951 ประธานคณะกรรมการผู้พลัดถิ่น (chairman of the United States Displaced Persons Commission) กล่าวว่า มีคนจำนวน 100,000 คนถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าประเทศ เป็นชาวเยอรมันจำนวน 54,000 คน และชาวรัสเซีย จำนวน 12,000 คน รวมถึงบุคคลสำคัญ ได้แก่ Ernst Chain ซึ่งถูกปฏิเสธวีซ่า 2 ครั้งในปี 1951 เป็นต้น

รัฐบัญญัตินี้ ยังกำหนดบทบัญญัติการกักกันฉุกเฉิน (Emergency detention statute) ที่ให้อำนาจประธานาธิบดีในการสั่งจับกุมและกักขังบุคคลใดหรือการกระทำของบุคคลใดที่มีเหตุอัน

<sup>96</sup> McCarran Internal Security Act. (2566, 7 เมษายน). ใน วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2566, จาก [https://en.m.wikipedia.org/wiki/McCarran\\_Internal\\_Security\\_Act](https://en.m.wikipedia.org/wiki/McCarran_Internal_Security_Act)

ควรเชื่อว่าบุคคลเหล่านั้นอาจมีส่วนร่วมหรืออาจสมคบคิดกับบุคคลอื่นในการจารกรรม (Espionage) หรือการก่อวินาศกรรม (Sabotage)<sup>97</sup> นอกจากนี้ ยังกำหนดให้การขัดขวางกระบวนการของศาลรัฐบาลกลาง (Federal courthouse) หรือเข้ามาแทรกแซงหรือเข้ามามีอิทธิพลต่อคณะลูกขุนหรือผู้เข้าร่วมการพิจารณาคดี เป็นความผิดอาญาร้ายแรง

นับตั้งแต่รัฐบัญญัตินี้บังคับใช้ มีบุคคลถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจำนวนมาก ต่อมาในสมัยประธานาธิบดี Richard Nixon ได้ยกเลิกบทบัญญัติบางส่วนของรัฐบัญญัตินี้ เช่น 50 U.S.C. § 797 (Section 21 of "the Internal Security Act of 1950") ที่ระบุว่า การละเมิดการรักษาความปลอดภัยของฐานทัพอากาศและสถานที่ปฏิบัติงานลับนอกชายฝั่งอื่น ๆ อาจมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือ 50 U.S.C. § 798 ซึ่งถูกยกเลิกทั้งหมด เป็นต้น เนื่องจากการต่อต้านจากประชาชนชาวอเมริกันเชื้อสายญี่ปุ่น โดยได้ลงนามในรัฐบัญญัติการไม่กักขัง ค.ศ. 1971 (the Non-Detention Act of 1971) รวมถึงคณะกรรมการควบคุมกิจกรรมบ่อนทำลาย (SACB) ถูกยกเลิกตามมติสภาองเกรสในปี ค.ศ. 1972<sup>98</sup>

อย่างไรก็ตาม กองทัพสหรัฐอเมริกายังคงใช้ 50 U.S.C. § 797 ซึ่งได้นำไปอ้างในระเบียบข้อบังคับของกองทัพ AR 190-11 เพื่อสนับสนุนการอนุญาตให้ผู้บัญชาการฐานทัพควบคุมอาวุธส่วนตัวในฐานทัพ ซึ่งข้อความของกองทัพที่เรียกว่า ALARACT ระบุว่า “ผู้บัญชาการระดับสูงมีอำนาจเฉพาะในการควบคุม อาวุธ วัตถุระเบิด และเครื่องกระสุนในฐานทัพ”<sup>99</sup>

### บทสรุปของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายความมั่นคงภายในราชอาณาจักรของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับสหพันธรัฐซึ่งอำนาจของประธานาธิบดีในกรณีที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีลักษณะร้ายแรงอย่างยิ่งอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั่วทั้งประเทศและในแต่ละรัฐไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ซึ่งเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีลักษณะเป็นการก่อจลาจล การสังคราม หรือการก่อการร้ายที่สร้างความไม่สงบในบ้านเมือง แต่หากเป็นกรณีของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วไป เช่น สถานการณ์ที่เกิดจากภัยธรรมชาติที่มีลักษณะ

<sup>97</sup> Internal Security Act of 1950. Pub. L. No. 81-831, 64 Stat. 987 (1950).

<https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/64/STATUTE-64-Pg987.pdf>

<sup>98</sup> 50 U.S.C. § 798 - Repealed. Pub. L. 103-199, title VIII, § 803(1), Dec. 17, 1993, 107 Stat. 2329 (1950).

<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/798>

<sup>99</sup> 50 U.S. Code § 797 - Penalty for violation of security regulations and orders.

<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/797>



ไม่ร้ายแรงและสามารถควบคุมได้ ซึ่งจัดให้อยู่ในระดับรัฐ โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการรัฐ (Governor) ที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ตามกฎหมายของรัฐที่ไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงดังที่กล่าวมา ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (ตาม U.S.C. Title 42 Disaster Relief-Emergency preparedness) โดยมีเหตุแห่งการใช้อำนาจอันเนื่องมาจากสถานการณ์ที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จำเป็นต้องการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน และรัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ค.ศ.1998 (The National Emergencies Act 1998) ภายหลังที่ฝ่ายบริหารยกเลิกการบังคับใช้รัฐบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ.1950 โดยมีเหตุเพื่อควบคุมและแก้ไขสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังที่ประเทศตกอยู่ในภาวะฉุกเฉินที่เพียงกฎหมายปกติทั่วไปไม่อาจจะจัดการกับสถานการณ์ได้ โดยให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้ง ตามรัฐบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ.2001 (U.S.A. Patriot Act 2001) โดยมีเหตุแห่งการประกาศใช้จากกรณีสถานการณ์ที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายโดยตรง ซึ่งกฎหมายนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้กฎหมายในการสกัดกั้นและลงโทษการกระทำผู้ก่อการร้ายทั้งภายในประเทศและทั่วโลก

อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศไทยอยู่ภายใต้เหตุผลการบังคับใช้ใน 2 ลักษณะ คือ ภารกิจในการรักษาความมั่นคงของรัฐ และภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับภัยพิบัติธรรมชาติที่มีความร้ายแรง โดยการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งบางกรณีส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องถูกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ สภา Congress ในขั้นตอนการใช้อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดีอย่างละเอียด รวมทั้ง การควบคุมโดยศาลที่ไม่ตัดสิทธิ์แก่ประชาชนที่จะฟ้องร้องต่อศาลเมื่อเกิดความเสียหายจากการละเมิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย<sup>100</sup>

### 3.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในราชอาณาจักรของสหราชอาณาจักร

#### 3.2.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

##### 3.2.1.1 การตรวจสอบภายในองค์กร

<sup>100</sup> วสันต์ ชมภูศรี. (2559). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 236-237.

### 1) การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาของสหราชอาณาจักรเป็นระบบสองสภา (Bicameral parliament) ซึ่งประกอบด้วยสภาสามัญและสภาขุนนาง โดยทั้งสองสภานี้จะทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติเป็นสำคัญ

**สภาสามัญ** หรือที่เรียกว่าสภาล่าง คือสภาที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในรัฐสภา เป็นสภาที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองประเทศ เนื่องจากเป็นสภาที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 646 คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละเขตจะเป็นผู้ชนะ และได้เป็นสมาชิกรัฐสภา วาระของสภาสามัญมีอายุ ไม่เกิน 5 ปี มีหน้าที่ในการร่างพระราชบัญญัติ และอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สภามีหน้าที่อภิปรายร่างกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมและการลงมติให้เป็นพระราชบัญญัติ

**สภาขุนนาง** ในอดีตสมาชิกสภาขุนนางจะสืบทอดตามสายเลือด (Hereditary) เท่านั้น ต่อมาได้มีการปฏิรูปสภาขุนนาง โดยสมาชิกสภาขุนนางไม่อาจสืบทอดความเป็นสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้อีกต่อไป สภาขุนนางจึงประกอบด้วยขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์ โดยการเลือกตั้งภายใน ขุนนางตลอดชีพ และขุนนางโดยตำแหน่งที่เป็นนักบวชสมณศักดิ์ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา/ทบทวนร่างกฎหมาย และสามารถยับยั้งร่างกฎหมายไว้ชั่วคราวหนึ่งเท่านั้น (ไม่เกิน 1 ปี) นอกจากนี้ ในกรณีที่คดีทางอาญาหรือแพ่งและพาณิชย์ มีความสำคัญสำหรับสาธารณชน สภาขุนนางจะเป็นผู้พิจารณาฎีกาในชั้นสุดท้าย ดังนั้น สภาขุนนางจึงมีหน้าที่สำคัญ คือเป็นศาลสูงสุดของประเทศ (Final court of appeal) อย่างไรก็ตาม อำนาจทางตุลาการนี้ได้โอนไปยังศาลฎีกา เนื่องจากพระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญปี 2005 (Constitutional Reform Act 2005) กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกา (Supreme Court of United Kingdom) ซึ่งเปิดทำการเป็นครั้งแรกในเดือนตุลาคม 2009<sup>101</sup> ดังนั้น ในปัจจุบัน สภาขุนนางจึงมีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับสภาสามัญ และพิจารณาพร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประเภทต่างๆ แต่ไม่มีอำนาจในการแปรญัตติขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบยื่นตามสภาสามัญเท่านั้น

ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติอาจเข้าสู่การพิจารณาของสภาขุนนางก่อนการพิจารณาของสภาสามัญได้ เพื่อไม่ให้การพิจารณาร่างกฎหมายตกเป็นภาระหนักอยู่ที่สภาใดสภาหนึ่ง เมื่อร่างพระราชบัญญัติเริ่มการพิจารณาที่สภาได้ อีกสภา

<sup>101</sup> จิตรพรต พัฒนสิน. (2551). การปฏิรูปศาลสภาขุนนางของประเทศไทย. จาก <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act110.pdf>.

หนึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาเป็นลำดับที่สอง และเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบครบทั้งสองสภาแล้ว ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระราชินีนาถเพื่อทรงพระราชทานความเห็นชอบ (Royal Assent) และจึงประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป<sup>102</sup>

2) การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายบริหาร

นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งจะเป็นผู้นำของพรรคการเมืองหรือกลุ่มที่ร่วมกันของพรรคการเมืองที่มีจำนวนที่นั่งมากที่สุดในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะคัดเลือกคณะรัฐมนตรี และจะได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการโดยพระมหากษัตริย์

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนและหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี รวมถึงการให้คำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์

3) การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายตุลาการ

โครงสร้างฝ่ายตุลาการแบ่งศาลเป็น 2 ระดับ คือ ศาลชั้นล่างและศาลชั้นสูง  
ศาลชั้นล่าง ประกอบด้วย

- ศาลแขวง (Magistrates' Courts) เป็นศาลที่มีเขตอำนาจชั้นต้นในการพิจารณาคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา โดยผู้พิพากษามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) แนะนำอีกต่อหนึ่งจากคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำท้องถิ่นที่ Lord Chancellor เป็นผู้แต่งตั้งขึ้นจากคนที่ไม่ได้เป็นนักกฎหมายและเป็นตำแหน่งที่ไม่ได้รับเงินเดือน

- ศาลจูวีไนล คอร์ท (Juvenile Courts) เป็นศาลพิเศษทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี และเยาวชนอายุระหว่าง 14-17 ปี

- ศาลเคานตี คอร์ท (County Courts) พิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีแพ่ง ผู้พิพากษามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของ Lord Chancellor จากผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายที่เคยเป็นทนายความผู้ว่าคดีมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยทำงานเต็มเวลาและรับเงินเดือนประจำ

ศาลชั้นสูง (Superior Courts) ประกอบด้วย

- ศาลสุพรีม คอร์ท ออฟ จูติเคเตอร์ ได้แก่

(1) ศาลสูง (High Court of Justice) พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งทั่วประเทศ และคดีอาญาที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลคราวน์ คอร์ท และศาลแมจิสทเรท คอร์ท

<sup>102</sup> อรณิข รุ่งธิพานนท์. (2553). รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ผู้พิพากษาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของ Lord Chancellor จากทนายความ ผู้ว่าคดีที่ประสบความสำเร็จในวิชาชีพและมีชื่อเสียงในสังคม ประกอบวิชาชีพมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

(2) ศาลคราวน์ คอร์ท (Crown Courts) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่มีโทษร้ายแรง หรือคดีที่มีการฟ้องร้องเป็นหนังสือมายังศาลคราวน์ คอร์ท และศาลจูดีนัล คอร์ท เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ความผิดฐานเป็นกบฏ

(3) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งที่อุทธรณ์มาจากศาลสูง ศาลเกานติ คอร์ท และศาลริสทริกทีฟ แพรคทีส คอร์ด และคดีอาญาที่อุทธรณ์มาจากศาลคราวน์ คอร์ท

(4) ศาลริสทริกทีฟ แพรคทีส คอร์ท (Restrictive Practices Court) มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับข้อตกลงจำกัดทางการค้า ทางด้านสินค้าและบริการ เช่น ข้อตกลงกำหนดราคา

- ศาลสภาขุนนาง (House of Lords) มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญาที่ฎีกาคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ มี Lord Chancellor เป็นประธาน

- คณะกรรมการตุลาการแห่งสภาองคมนตรี ประกอบด้วย Lord President of the Council เป็นประธาน มี Lord Chancellor อดีต Lord Chancellor ผู้พิพากษาศาลสภาขุนนางและผู้พิพากษาของประเทศเครือจักรภพอังกฤษ มีหน้าที่ในการถวายคำแนะนำทางคดีที่ผ่านการพิจารณาคัดสินแล้วต่อพระมหากษัตริย์เพื่อที่พระองค์จะทรงใช้พระราชวินิจฉัยสั่งการให้คำตัดสินนี้มีผลบังคับใช้ต่อไป ซึ่งคดีส่วนใหญ่เป็นคดีที่เป็นปัญหาของการตีความกฎหมาย<sup>103</sup>

### 3.2.1.2 การตรวจสอบภายนอกองค์กร

#### 1) การตรวจสอบภายนอกองค์กร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ

##### 1.1) การตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภา

- ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับความต้องการของประชาชนหรือบริหารงานผิดพลาดสภาสามัญจะทำหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการคัดค้าน อภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ เป็นต้น

- อนุมัติงบประมาณ ให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายงบประมาณ และคอยตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

<sup>103</sup> บุญศรี ยี่หิมะ, ดร., (2559). ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา. หน้า 137-141.

## 1.2) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยรัฐสภา

- ข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ อย่างอัยการสูงสุด ประธานศาลอุทธรณ์และ Home Secretary มีสถานะเป็นสมาชิกในสภาขุนนาง และการที่สภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด เท่ากับว่าฝ่ายราชการหรือขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการตุลาการอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่าข้าราชการหรือขุนนางเหล่านี้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ในคราวเดียวกัน<sup>104</sup> ทั้งนี้ ผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองจากรัฐสภา สามารถสงวนสิทธิ์ที่จะไม่วิพากษ์วิจารณ์ผู้พิพากษาหรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของผู้พิพากษาที่ยังค้างการพิจารณา อยู่ในสภาได้

- ผู้พิพากษาอาจถูกถอดถอน โดยพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของทั้งสองสภา

## 2) การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายบริหาร

### 2.1) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

- นายกรัฐมนตรีสามารถเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาก่อนครบวาระได้ และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปก่อนครบกำหนดได้

### 2.2) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายบริหาร

- นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งหัวหน้าผู้พิพากษา (Lord Chief Justice) และขุนนางตุลาการ ตลอดจนผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

## 3) การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายตุลาการ

### 3.1) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยศาล

- ศาลสามารถตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินกว่าที่พระราชบัญญัติให้ไว้หรือไม่

### 3.2) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาล

ศาลสามารถไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติได้ เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจในการพิจารณาว่าพระราชบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสนอขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประกอบกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นอำนาจสูงสุดของการปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจที่มาจากประชาชนโดยตรง

<sup>104</sup> น้ำแท้ บุญมีส้าง. (2552). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย. ใน ภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์ (บ.ก.), วารสารจตุลนิติ ปีที่ 6 เล่มที่ 6. (หน้า 37-52). กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

### 3.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสหราชอาณาจักร

#### 3.2.2.1 กฎอัยการศึก

กฎอัยการศึก (The Martial Law)<sup>105</sup> ของสหราชอาณาจักร เป็นกฎหมายที่มีได้ตราเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นการใช้อำนาจตามสถานการณ์โดยอาศัยหลักของการใช้กำลังพอควรแก่เหตุ มีรายละเอียดดังนี้

##### 1) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการประกาศ

กฎอัยการศึกจะถูกประกาศใช้เมื่อเกิดสถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ (Security) เช่น สงคราม และการก่อการร้ายจากนอกประเทศหรือความไม่สงบในประเทศที่รัฐบาลไม่อาจบริหารจัดการได้ตามกลไกการปกครอง

##### 2) ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายอัยการศึกเป็นกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติของประเทศ ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถควบคุมกลไกการบริหารได้ตามปกติ อำนาจทั้งหมดจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพ

##### 3) ขอบเขตระยะเวลาของการประกาศใช้

อำนาจของกฎอัยการศึกจะสิ้นสุดลงทันทีเมื่อเหตุการณ์ที่เป็นภัยคุกคามร้ายแรงนั้นสงบหรือยุติลง

##### 4) ผลของการประกาศ

กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายทหารในการควบคุมและบริหารบ้านเมืองในสถานการณ์ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างรุนแรง และฝ่ายบริหารไม่สามารถควบคุมหรือจัดการให้กลับสู่ภาวะปกติได้

3.2.2.2 พระราชบัญญัติการบริหารราชการในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004)<sup>106</sup>

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

1) สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสวัสดิภาพและความผาสุกของมนุษย์ (Human Welfare)

<sup>105</sup> จิตรภรณ์ จิตรธร. (2554). กฎหมายความมั่นคง : ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ Security Law : A Comparative Study of Enforcement Between Thailand and Foreign Countries. (พิมพ์ครั้งที่ 1). ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

<sup>106</sup> เรื่องเดียวกัน.

2) สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม (Environment)

3) สถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคง (Security) เช่น สงคราม การก่อการร้าย

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

### ส่วนที่ 1 การจัดการระดับท้องถิ่นเพื่อป้องกันพลเรือน

แต่เดิมนั้น การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอำนาจขององค์กรท้องถิ่น (Local Authority) ดำรง และดับเพลิงที่สามารถจัดการแก่สถานการณ์ฉุกเฉินในท้องถิ่นได้โดยอาจมีการใช้มาตรการที่เรียกว่า การป้องกันพลเมือง (Civil Defense) ซึ่งหมายถึง มาตรการใด ๆ ที่นอกเหนือการตอบโต้ที่มีอยู่ (Actual Combat) ซึ่งเพียงพอเพื่อต่อสู้กับการโจมตีของศัตรู โดยอำนาจของต่างประเทศ 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 ได้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) หน่วยงานบริการฉุกเฉิน เช่น ตำรวจดับเพลิง องค์กรที่ทำหน้าที่กู้ภัย หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านสุขภาพ เช่น บริการรพพยาบาลโรงพยาบาลกองทุนสุขภาพ และหน่วยงานอื่นๆ เช่น องค์กรสิ่งแวดล้อม และเลขาธิการประจำกระทรวงต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ (1) ประเมินความเสี่ยงของการเกิดขึ้นของสถานการณ์ฉุกเฉิน (2) วางแผนเพื่อเตรียมรับกับสถานการณ์ฉุกเฉินเพียงเท่าที่จำเป็น (3) จัดการเตือน แจ้ง และแนะนำประชาชนเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน และ (4) ประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่กับหน่วยงานหรือบุคคลในท้องถิ่น

**ผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ 2** คือ บุคคลและหน่วยงานที่ทำงานร่วมกับผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ 1 ได้แก่ หน่วยงานด้านสาธารณสุข หน่วยงานด้านการคมนาคม หน่วยงานด้านสุขภาพและความปลอดภัย มีอำนาจหน้าที่ (1) จัดเตรียมข้อมูลให้แก่ผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ 1 และ (2) ให้การสนับสนุนการทำงานกับผู้รับผิดชอบกลุ่มที่ 1

**รัฐมนตรี** (A Minister of the Crown) เป็นผู้ที่จัดการสถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกับ

ผู้รับผิดชอบประเภทที่ 1 เพื่อลดควบคุม บรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น และหลีกเลี่ยงการขยายความรุนแรงเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยการออกประกาศ(Regulation) ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้อง

**ส่วนที่ 2 การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับประเทศ**

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

**หน่วยงานรับผิดชอบและหน้าที่**

เมื่อมีเหตุการณ์หรือสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น อำนาจในการจัดการต่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นดังนี้

เลขาธิการประจำกระทรวงต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่กำหนดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรการ ข้อกำหนดต่างๆ โดยต้องทำเป็นคำสั่งที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา (House of Parliament) แล้วเท่านั้น

พระราชินี มีอำนาจหน้าที่ (1) อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศ (2) อำนาจในการออกประกาศเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Regulation) ตามคำแนะนำของเลขาธิการประจำกระทรวงมหาดไทย (the Home Department) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และ (3) แก้ไขสถานการณ์ (Resilience) แต่ทั้งนี้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทางกฎหมาย

รัฐมนตรีอาวุโส คือ นายกรัฐมนตรี เลขาธิการประจำกระทรวงต่างๆ และ คณะกรรมการกระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ออกประกาศเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

Tribunal นั้นอาจถูกสร้างขึ้นโดยประกาศที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินหลังจากที่รัฐมนตรีได้ปรึกษากับ Council on Tribunal แล้ว

คณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น ตำรวจ

เหตุในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในทั้ง 2 ประเภท<sup>107</sup>

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

<sup>107</sup> อรณิข รุ่งธิพานนท์. (2553). รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



- 4) การประกาศต้องเป็นไปตามเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้
  - เงื่อนไขประการที่ 1 เหตุการณ์ฉุกเฉินได้เกิดขึ้นแล้ว (Has occurred) กำลังจะเกิดขึ้น (Is occurring) หรือใกล้ที่จะเกิดขึ้น (Is about to occur)
  - เงื่อนไขประการที่ 2 ความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติเพื่อป้องกันควบคุมหรือบรรเทาผลของสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น
  - เงื่อนไขประการที่ 3 ความจำเป็นนั้นต้องออกบทบัญญัติที่จำเป็นอย่างเร่งด่วนด้วยขอบเขตและข้อจำกัดของประกาศเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน
    - 1) ประกาศจะต้องเป็นสิ่งที่เหมาะสม (Appropriate) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันควบคุมหรือบรรเทาผลของสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่มีผลกระทบต่อ 3 ประเด็น ได้แก่ สวัสดิภาพของมนุษย์ (Human Welfare) สิ่งแวดล้อม (Environment) และ ความมั่นคง (Security)
    - 2) ให้อำนาจในการเกณฑ์ (Requisition) หรือยึดทรัพย์ (Confiscation) การกำหนดความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติต่าง ๆ ของประกาศ
    - 3) การงดเว้นหรือแก้ไขกฎหมายสำหรับข้อจำกัดของประกาศที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินบางประการ
    - 4) ประกาศนั้นจะต้องกำหนดว่าจะใช้บังคับในส่วนของสหราชอาณาจักรหรือท้องถิ่นใด
    - 5) ประกาศนั้นจะต้องไม่ใช่เป็นการกำหนดให้อำนาจแก่บุคคลใดให้จัดเตรียมกองกำลังทหาร หรือเป็นการห้ามการมีส่วนร่วมหรือกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวกับการประท้วง หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมต่างๆ
    - 6) ประกาศนั้นจะต้องไม่เป็นการสร้างความผิดอาญาอื่นๆ หรือการกำหนดความผิดอาญาอื่นๆ ที่เป็นการลงโทษให้มีการจำคุกเป็นระยะเวลามากกว่า 3 เดือน หรือให้มีการปรับเกินกว่าระดับห้าของมาตรฐาน หรือ แก้ไขกระบวนการที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา
    - 7) ประกาศนั้นจะต้องไม่เป็นการแก้ไขส่วนใดส่วนหนึ่งของกฎหมายหรือ the Human Rights Act 1998

### ระยะเวลาบังคับใช้และการสิ้นสุดของประกาศ

ส่วนของระยะเวลาในการบังคับใช้ประกาศที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นประเทศอังกฤษมีระยะเวลาบังคับใช้เพียง 1 เดือนนับแต่วันที่ได้ทำขึ้นเท่านั้น หากว่าจะมีการสิ้นสุดการบังคับก่อนครบกำหนด ก็สามารถที่จะทำประกาศขึ้นมาใหม่ได้

แต่กระนั้นก็มีแผนการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในแต่ละท้องถิ่นอยู่แล้วจึงสามารถที่จะจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันที่และไม่ต้องใช้เวลาเตรียมการมากนักในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้อง<sup>108</sup>

### 3.2.3 กฎหมายที่เทียบเคียงกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

#### 3.2.3.1 พระราชบัญญัติหน่วยความมั่นคง ค.ศ. 1989 (Security Service Act 1989)

พระราชบัญญัติหน่วยความมั่นคง ค.ศ. 1989 (Security Service Act 1989) เป็นพระราชบัญญัติของรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร ซึ่งกำหนดขึ้นเป็นพื้นฐานทางกฎหมายของหน่วยความมั่นคง (MIS) เป็นครั้งแรก โดยก่อนที่จะมีพระราชบัญญัตินี้ หน่วยความมั่นคง (MIS) มีปฏิบัติการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1909 แต่รัฐบาลอังกฤษก็ปฏิเสธการมีอยู่ของหน่วยงานดังกล่าว<sup>109</sup> โดยพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้หมายจับที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (the Secretary of State) โดยมีข้อกำหนดสำหรับการออกหมายจับดังกล่าวและจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการ รวมถึงกำหนดขั้นตอนการสอบสวนโดยศาลยุติธรรมหรือคณะกรรมการจัดการข้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติการในบางกรณี และวัตถุประสงค์อื่นที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติหน่วยความมั่นคง ค.ศ. 1989 (Security Service Act 1989) มาตรา 1 กำหนดไว้ว่าการปฏิบัติการ คือ การปกป้องความมั่นคงของชาติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันภัยคุกคามจากการจารกรรม การก่อการร้าย และการก่อวินาศกรรม จากกิจกรรมขององค์กรมหาอำนาจต่างประเทศ และจากการกระทำที่มุ่งจะล้มล้างหรือบ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตยของรัฐสภาโดยฝ่ายการเมือง ธุรกิจหรือวิธีการที่รุนแรง อีกทั้ง ยังต้องปกป้องเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรจากภัยคุกคามที่เกิดจากการกระทำหรือความตั้งใจของบุคคลภายนอกหมู่เกาะอังกฤษ นอกจากนี้ ยังต้องทำหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมของกองตำรวจ

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>109</sup> Security Service Act 1989. (2566, 15 พฤษภาคม). ใน วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2566, จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Security\\_Service\\_Act\\_1989](https://en.wikipedia.org/wiki/Security_Service_Act_1989)

สำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ในการป้องกันและสืบหาอาชญากรรมร้ายแรง<sup>110</sup>

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

พระราชบัญญัติการก่อการร้าย ค.ศ. 2000 (Terrorism Act 2000) เป็นพระราชบัญญัติการก่อการร้ายทั่วไปฉบับแรกที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร ซึ่งบัญญัติขึ้นแทนที่และยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการก่อการร้าย (บทบัญญัติชั่วคราว) ค.ศ. 1989 (the Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989) และพระราชบัญญัติไอร์แลนด์เหนือ (บทบัญญัติฉุกเฉิน) ค.ศ. 1996 (the Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1996) นอกจากนี้ ยังแทนที่บางส่วนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ลัทธิการก่อการร้ายและการสมคบคิด) ค.ศ. 1998 (the Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998)<sup>111</sup> ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### ส่วนที่ 1 บททั่วไป

##### มาตรา 1 การก่อการร้าย: การตีความ

- (1) ในพระราชบัญญัตินี้ “การก่อการร้าย” หมายถึง การใช้หรือการคุกคามที่
- (ก) การกระทำนั้นอยู่ในอนุมาตรา (2)
  - (ข) การใช้หรือการคุกคามที่ถูกออกแบบมาเพื่อโน้มน้าวรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐระหว่างประเทศ หรือข่มขู่ประชาชนหรือส่วนหนึ่งของประชาชน และ
  - (ค) การใช้หรือการคุกคามที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันสาเหตุการเมือง ศาสนา เชื้อชาติ หรืออุดมการณ์
- (2) การกระทำที่อยู่ภายใต้อนุมาตรานี้ หาก
- (ก) เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงกับบุคคลอย่างร้ายแรง
  - (ข) เกี่ยวข้องกับความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สิน
  - (ค) เป็นอันตรายต่อชีวิตของบุคคลนอกเหนือจากบุคคลที่กระทำการนั้น
  - (ง) ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือการแทรกแซงประชาชน หรือ
  - (จ) จงใจแทรกแซงหรือขัดขวางระบบอิเล็กทรอนิกส์

<sup>110</sup> Security Service Act 1989, c. 5. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/section/1>

<sup>111</sup> Terrorism Act 2000. (2566, 26 เมษายน). ใน วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2566, จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Terrorism\\_Act\\_2000](https://en.wikipedia.org/wiki/Terrorism_Act_2000)

(3) การใช้หรือการคุกคามภายใต้อนุมาตรา (2) ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดเป็นการก่อการร้าย ไม่ว่าจะปฏิบัติตามอนุมาตรา (1)(ข) หรือไม่ก็ตาม

(4) ในมาตรานี้

(ก) “การกระทำ” อันรวมถึงการกระทำนอกสหราชอาณาจักร

(ข) การอ้างถึงบุคคลใดหรือทรัพย์สินที่อ้างถึงบุคคลใดหรือทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ ณ ที่ใด

(ค) การอ้างถึงสาธารณะซึ่งรวมถึงการอ้างถึงสาธารณะของประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากสหราชอาณาจักร และ

(ง) “รัฐบาล” หมายถึง รัฐบาลของสหราชอาณาจักร ส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรหรืออื่น ๆ นอกเหนือจากสหราชอาณาจักร

(5) ในพระราชบัญญัตินี้ การอ้างถึงการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการก่อการร้าย รวมถึงการอ้างถึงการกระทำที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรต้องห้าม (a proscribed organization)<sup>112</sup>

#### ส่วนที่ 5 ผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้าย

มาตรา 40 การก่อการร้าย: การตีความ

(1) ในส่วนนี้ “ผู้ก่อการร้าย” หมายถึง บุคคลที่

(ก) กระทำความผิดตามมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 15 ถึง 18 และมาตรา 56 ถึง มาตรา 63 หรือ

(ข) เป็นหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำ การเตรียมการ หรือ การยุยงให้เกิดการก่อการร้าย

(2) การอ้างอิงในอนุมาตรา (1)(ข) ถึงบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำ การเตรียมการ หรือการยุยงให้เกิดการก่อการร้าย รวมถึงการอ้างถึงบุคคลที่เคยกระทำการตามความหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการตราพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 41 การจับกุมโดยไม่มีหมายจับ

(1) ตำรวจอาจจับกุมบุคคลซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ

<sup>112</sup> Home Office. (2021, November 26). Policy paper: Proscribed terrorist groups or organisations. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/proscribed-terror-groups-or-organisations--2/proscribed-terrorist-groups-or-organisations-accessible-version>

(2) เมื่อบุคคลถูกจับกุมภายใต้มาตรา ๖๖ ให้นำข้อกำหนดของตารางที่ ๘ (การควบคุมตัว: การบำบัด การทบทวน และการขยายเวลา) มาใช้บังคับ

(3) ภายใต้การบังคับของอนุมาตรา (4) ถึง (7) บุคคลที่ถูกควบคุมตัวตามมาตรานี้ (เว้นแต่จะถูกควบคุมตัวภายใต้อำนาจอื่นใด) จะได้รับการปล่อยตัวไม่ช้ากว่า 48 ชั่วโมง โดยเริ่มต้นจาก

(ก) เวลาที่ถูกจับกุมตามมาตรานี้ หรือ

(ข) หากบุคคลใดถูกควบคุมตัวตามตารางที่ 7 หรือภายใต้ส่วนที่ 1 ของบทเฉพาะกาล 3 แห่งพระราชบัญญัติการต่อต้านการก่อการร้ายและความมั่นคงชายแดน ค.ศ. 2019 เมื่อบุคคลนั้นถูกจับกุมภายใต้มาตรา ๖๖ เวลาจะเริ่มเมื่อมีการสอบสวนตามบทเฉพาะกาลดังกล่าว

(4) หากการตรวจสอบการคุมขังบุคคลตามส่วนที่ 2 ของบทเฉพาะกาล 8 เจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบจะไม่อนุญาตให้มีการกักขังต่อเนื่อง บุคคลนั้นจะต้อง (เว้นแต่จะถูกควบคุมตัวตามอนุมาตรา (5) หรือ (6) หรือ ภายใต้อำนาจอื่นใด) ถูกปล่อยตัว

(5) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจประสงค์จะขอยกเว้นตามวรรค 29 ของบทเฉพาะกาล 8 เพื่อขยายการคุมขังบุคคล บุคคลนั้นอาจถูกควบคุมตัวไว้ระหว่างรอการยื่นคำร้อง

(6) เมื่อมีการร้องขอตามวรรค 29 หรือ 36 ของบทเฉพาะกาล 8 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุมขังบุคคล บุคคลนั้นอาจถูกควบคุมตัวไว้ระหว่างรอการสรุปผลการดำเนินการตามคำร้อง

(7) เมื่อมีการร้องขอตามวรรค 29 หรือ 36 ของบทเฉพาะกาล 8 ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตัวบุคคล บุคคลนั้นอาจถูกควบคุมตัวตามวรรค 37 ในระหว่างระยะเวลาที่ระบุไว้ในหมาย

(8) การปฏิเสธคำขอที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตัวบุคคลตามวรรค 29 หรือ 36 ของบทเฉพาะกาล 8 จะไม่สามารถขัดขวางการดำเนินการคุมขังบุคคลตามมาตรานี้

(8A) หากบุคคลที่ถูกควบคุมตัวภายใต้มาตรา ๖๖ รวมถึงโดยอาศัยอำนาจตามหมายจับภายใต้ส่วนที่ 3 ของบทเฉพาะกาล 8 ถูกนำส่งโรงพยาบาลเนื่องจากบุคคลนั้นจำเป็นต้องได้รับการรักษาพยาบาล

(ก) เวลาใด ๆ ในระหว่างที่บุคคลนั้นถูกสอบสวนในโรงพยาบาลหรือระหว่างทางไปหรือกลับเพื่อวัตถุประสงค์ในการเก็บหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้นับรวมในการคำนวณช่วงเวลาใด ๆ ที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของมาตรานี้หรือส่วนที่ 3 ของบทเฉพาะกาล 8 แต่

(ข) เวลาอื่น ๆ เมื่อบุคคลนั้นอยู่ในโรงพยาบาลหรือระหว่างทางไปหรือกลับจะไม่ถูกนับรวมด้วย

(8B) ในอนุมาตรา (8A) “หลักฐานที่เกี่ยวข้อง” หมายถึง หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกควบคุมตัว ซึ่ง

(ก) เกี่ยวข้องกับการที่บุคคลกระทำความผิดตามบทบัญญัติใด ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 40(1)(ก) หรือ

(ข) แสดงว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลตามมาตรา 40(1)(ข)

(9) บุคคลที่มีอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่หนึ่งของสหราชอาณาจักร อาจใช้อำนาจตามอนุมาตรา (1) ในพื้นที่ใดของสหราชอาณาจักรด้วยก็ได้

มาตรา 44 ยกเลิก

(1) ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีอำนาจสั่งหยุดยานพาหนะในท้องที่หรือในสถานที่ที่ระบุไว้และตรวจค้น

(ก) ยานพาหนะ

(ข) ผู้ขับขี่ยานพาหนะ

(ค) ผู้โดยสารในยานพาหนะ

(ง) สิ่งใดใน หรือ บนยานพาหนะ หรือ ถือครองโดยผู้ขับขี่หรือ

ผู้โดยสาร

(2) ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีอำนาจสั่งหยุดคนเดินถนนในท้องที่หรือในสถานที่ที่ระบุไว้และตรวจค้น

(ก) คนเดินเท้า

(ข) สิ่งใดที่ผู้เดินถนนถือครองอยู่

(3) การดำเนินการภายใต้อนุมาตรา (1) หรือ (2) อาจกระทำได้อีกต่อเมื่อเห็นว่าเป็นการขัดขวางการก่อการร้ายที่เหมาะสม

(4) อาจใช้อำนาจนี้ได้

(ก) ในท้องที่ที่ระบุหรือในพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนของท้องที่ในความรับผิดชอบของตำรวจนอกไอร์แลนด์เหนือ นอกเหนือจากที่กล่าวถึงในวรรค (ข) หรือ (ค) โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ช่วยหัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(ข) ในท้องที่หรือพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนของเขตตำรวจนครบาล โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้บัญชาการตำรวจนครบาล

(ค) ในท้องที่หรือพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนของกรุงลอนดอน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรุงลอนดอนที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้บัญชาการในกองตำรวจกรุงลอนดอน

(ง) ในท้องที่หรือพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนของไอร์แลนด์เหนือ โดยสมาชิกของกองตำรวจพิเศษ *Royal Ulster Constabulary* ที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ช่วยหัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจ...

มาตรา 47A การตรวจค้นในพื้นที่หรือสถานที่ที่ระบุ

(1) เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจใช้อำนาจตามอนุมาตรา (2) หรือ (3) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่หรือสถานที่ที่ระบุ หากเจ้าหน้าที่

(ก) มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการก่อการร้ายเกิดขึ้น และ

(ข) พิจารณาอย่างสมเหตุสมผลว่า

(i) การอนุญาตเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อป้องกันการกระทำ

ดังกล่าว

(ii) พื้นที่หรือสถานที่ที่ระบุไม่เกินความจำเป็นในการ

ป้องกันการกระทำดังกล่าว และ

(iii) ระยะเวลาของการอนุญาตไม่นานเกินกว่าความจำเป็น

ในการป้องกันการกระทำดังกล่าว

(2) การอนุญาตภายใต้อนุมาตรานี้ อนุญาตให้ตำรวจในเครื่องแบบหยุดยานพาหนะในพื้นที่หรือสถานที่ที่ระบุและตรวจค้น

(ก) ยานพาหนะ

(ข) ผู้ขับขี่ยานพาหนะ

(ค) ผู้โดยสารในยานพาหนะ

(ง) สิ่งใดใน หรือ บนยานพาหนะ หรือ ถือครองโดยผู้ขับขี่หรือ

ผู้โดยสาร

(3) การอนุญาตภายใต้อนุมาตรานี้ อนุญาตให้ตำรวจในเครื่องแบบหยุดคนเดินถนนในพื้นที่หรือสถานที่ที่กำหนดและตรวจค้น

(ก) คนเดินเท้า

(ข) สิ่งใดที่ผู้เดินถนนถือครองอยู่

(4) ตำรวจในเครื่องแบบอาจใช้อำนาจที่ได้รับมอบอำนาจตามอนุมาตรา (2) หรือ (3) เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการสืบทราบว่ามีสิ่งใดที่อาจเป็นหลักฐานว่ามีการใช้

ยานพาหนะที่เกี่ยวข้องเพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อการร้าย หรือ (แล้วแต่กรณี) ว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นบุคคลตามมาตรา 40(1)(ข)

(5) แต่อำนาจที่ได้รับจากการอนุญาตดังกล่าว อาจใช้บังคับได้ไม่ว่าตำรวจจะสงสัยตามสมควรว่ามีหลักฐานดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม

(6) ตำรวจอาจยึดและอายัดสิ่งใด ๆ ซึ่งตำรวจ

(ก) ตรวจพบระหว่างการสืบหาภายใต้การอนุญาตดังกล่าว และ

(ข) ผู้ต้องสงสัยอาจเป็นหลักฐานว่ายานพาหนะที่เกี่ยวข้องถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อการร้าย หรือ (แล้วแต่กรณี) ว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นบุคคลที่เข้าข่ายตามมาตรา 40(1)(ข)

(7) บทเฉพาะกาล 6B (ซึ่งกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 6B) มีผลบังคับใช้

(8) ในมาตรานี้

“ผู้จับกุม” มีความหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43A(5)

“เจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโส” มีความหมายเช่นเดียวกับในบทเฉพาะกาล 6B (ดูวรรค 14(1) และ (2) ของบทเฉพาะกาลนั้น)

“ระบุม” หมายถึงระบุมไว้ในหนังสืออนุญาต]

## ส่วนที่ 6 เบ็ดเตล็ด

มาตรา 58 การเก็บรวบรวมข้อมูล

(1) บุคคลกระทำความผิด หาก

(ก) บุคคลนั้นรวบรวมหรือทำบันทึกข้อมูลในลักษณะที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่กระทำหรือเตรียมการเพื่อก่อการร้าย ...

(ข) บุคคลนั้นมีเอกสารหรือบันทึกที่มีข้อมูลในลักษณะนั้น หรือ

(ค) บุคคลนั้นดูหรือเข้าถึงเอกสารหรือบันทึกที่มีข้อมูลประเภทนั้นผ่านทางอินเทอร์เน็ต

(1A) กรณีที่บุคคลรวบรวมหรือจัดทำบันทึกเพื่อวัตถุประสงค์ของอนุมาตรา (1)(ก) รวมถึง (แต่ไม่จำกัดเพียง) กรณีที่บุคคลดังกล่าวทำผ่านอินเทอร์เน็ต (ไม่ว่าจะโดยการดาวน์โหลด บันทึกหรืออื่น ๆ )

(2) ในมาตรานี้ “บันทึก” หมายความว่ารวมถึง ภาพถ่ายหรือบันทึกอิเล็กทรอนิกส์



(3) เป็นข้อต่อสู้ของผู้กล่าวหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา  
เพื่อพิสูจน์ว่าตนมีเหตุผลอันสมควรในการกระทำหรือครอบครอง

(3A) กรณีที่บุคคลมีข้อแก้ตัวที่สมเหตุสมผลสำหรับจุดประสงค์ของ  
อนุมาตรา (3) รวมถึง (แต่ไม่จำกัดเพียง) ในกรณีที่

(ก) ในขณะที่บุคคลนั้นกระทำการหรือครอบครอง โดยไม่ทราบ  
และไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าเอกสารหรือบันทึกที่เป็นปัญหานั้นมีหรือมีแนวโน้มที่จะมีข้อมูล  
ประเภทที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำหรือเตรียมการก่อการร้าย หรือ

(ข) การกระทำหรือครอบครองของบุคคลนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(i) การทำงานเป็นนักข่าวหรือ

(ii) การวิจัยทางวิชาการ

(4) ผู้กระทำความผิดตามมาตราต้องระวางโทษ

(ก) มีความผิดตามฟ้อง มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับหรือทั้งจำ  
ทั้งปรับ หรือ

(ข) หากพิสูจน์แล้วว่ากระทำผิด มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน  
ปรับไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือทั้งจำทั้งปรับ

(5) ยกเลิก

(6) ยกเลิก

(7) ยกเลิก

## ส่วนที่ 7 ไรอร์แลนด์เหนือ

มาตรา 75 รูปแบบการพิจารณาคดีตามคำฟ้อง

(1) การพิจารณาคดีตามคำฟ้องของความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมาย  
จะต้องดำเนินการโดยศาลโดยไม่มีคณะลูกขุน

(2) ศาลที่พิจารณาคดีตามกำหนดในคำฟ้องตามมาตรา ศาลจะมี  
อำนาจ หน้าที่ และเขตอำนาจศาลทั้งหมด หากศาลนั่งร่วมกับคณะลูกขุน (รวมถึงอำนาจในการตั้ง  
คำถามและไต่สวน นอกเหนือจากมาตรา จะกำหนดให้ตั้งคำถามและไต่สวน โดยคณะลูกขุน)

(3) การอ้างอิงในการตรากฎหมายถึงคณะลูกขุน คำตัดสินของคณะ  
ลูกขุนหรือการวินิจฉัยของคณะลูกขุน จะต้องถูกต้องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีตาม  
มาตรานี้ว่าเป็นการอ้างอิงถึงศาล คำตัดสินของศาลหรือ การพิจารณาคดีของศาล

(4) ในกรณีที่มีการแยกฟ้องความผิดตามที่กฎหมายกำหนดและความผิดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้พิจารณาคดีตามคำฟ้องเสมือนว่าความผิดทั้งหมดที่ถูกกล่าวหาในคำฟ้องเป็นความผิดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(5) อนุมาตรา (4) ไม่มีผลเสียต่อมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติคำฟ้อง (ไอร์แลนด์เหนือ) ค.ศ. 1945 (Indictments Act (Northern Ireland) 1945) (คำสั่งสำหรับการแก้ไขคำฟ้อง การแยกพิจารณาคดี และการเลื่อนการพิจารณาคดี)

(6) เพื่อไม่ให้กระทบต่ออนุมาตรา (2) ศาลพยายามกำหนดความผิดตามคำฟ้อง

(ก) ไม่ถือว่าการกล่าวหา คือ การกระทำความผิด แต่

(ข) ถือว่าบุคคลนั้น มีความผิดตามความผิดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งคณะลูกขุนอาจตัดสินว่าบุคคลนั้นพบว่าความผิดจากการพิจารณาคดีสำหรับความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ศาลอาจตัดสินให้บุคคลนั้นมีความผิดตามความผิดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

(7) เมื่อศาลพิจารณาความผิดตามที่กำหนดในกฎหมายโดยตัดสินว่าจำเลยมีความผิดนั้นหรือความผิดอื่น ศาลจะต้องมีคำพิพากษาระบุเหตุผลของการตัดสินในหรือพื้นที่ที่มีการพิจารณาอย่างสมเหตุสมผลหลังจากที่พิสูจน์ว่ามีความผิด

(8) บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดในการพิจารณาคดีตามมาตรานี้ โดยไม่มีคณะลูกขุน อาจยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ตามข้อ 1 และ 10(1) แห่งพระราชบัญญัติการอุทธรณ์ทางอาญา (ไอร์แลนด์เหนือ) ค.ศ. 1980 (the Criminal Appeal (Northern Ireland) Act 1980) โดยไม่ต้องคำนึงถึงส่วนที่ 1 แห่งพระราชบัญญัตินั้น

(ก) ประสิทธิภาพการตัดสินว่ามีความผิด ไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ๆ โดยไม่ต้องออกจากศาลอุทธรณ์หรือหนังสือรับรองของผู้พิพากษาในศาลพิจารณาคดี

(ข) ประสิทธิภาพข้อความที่สื่อถึงการกระทำความผิด โดยไม่ต้องออกเว้นแต่ข้อความเหล่านั้นจะกำหนดไว้ในกฎหมาย

(9) เมื่อบุคคลต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดในการพิจารณาคดีตามมาตรานี้ ระยะเวลาการแจ้งอุทธรณ์ตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัตินั้น ให้เริ่มนับแต่วันที่ มีคำพิพากษา ถ้าช้ากว่าวันนั้น จะเริ่มนับตามอนุมาตรานี้

3.2.3.3 พระราชบัญญัติการต่อต้านการก่อการร้าย อาชญากรรมและความมั่นคง ค.ศ. 2001 (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001)

พระราชบัญญัติการต่อต้านการก่อการร้าย อาชญากรรมและความมั่นคง ค.ศ. 2001 (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001) เป็นพระราชบัญญัติที่ถูกเสนอเข้ารัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 (2 เดือนหลังจากเหตุการณ์การก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 2001) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากราชวงศ์และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2001 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาศาลสูง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ในมาตรา 23 ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (the European Convention on Human Rights) แต่ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 (the Human Rights Act 1998) ยังคงมีผลบังคับใช้ และต่อมาพระราชบัญญัตินี้ถูกแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติป้องกันการก่อการร้าย ค.ศ. 2005 (the Prevention of Terrorism Act 2005)<sup>113</sup> ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### ส่วนที่ 4 การอพยพ/ย้ายถิ่นฐาน และการลี้ภัย

##### มาตรา 23 การกักขัง (Detention)

(1) ผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายข้ามชาติ อาจถูกควบคุมตัวภายใต้บทบัญญัติที่ระบุไว้ในอนุมาตรา (2) แม้ในข้อเท็จจริงการย้ายหรือการออกนอกสหราชอาณาจักร (ไม่ว่าจะชั่วคราวหรือไม่ก็กำหนด) จะได้รับการยกเว้นก็ตาม โดย

(ก) ประเด็นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งหมดหรือบางส่วน หรือ

(ข) การพิจารณาคดี

(2) บทบัญญัติที่กล่าวถึงในอนุมาตรา (1) ได้แก่

(ก) วรรค 16 ของบทเฉพาะกาล 2 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ค.ศ. 1971 (the Immigration Act 1971) (c. 77) (การควบคุมตัวบุคคลสามารถตรวจสอบหรือถอดถอนได้)

(ข) วรรค 2 ของบทเฉพาะกาล 3 แห่งพระราชบัญญัตินั้น (การควบคุมตัวเพื่อรอการเนรเทศ)

(ค) มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ การเข้าเมือง และการลี้ภัย ค.ศ. 2002 (the Nationality, Immigration and Asylum Act 2002) (การควบคุมตัวโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)

<sup>113</sup> Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001. (2565, 22 พฤศจิกายน). ใน วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2566, จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Anti-terrorism,\\_Crime\\_and\\_Security\\_Act\\_2001](https://en.wikipedia.org/wiki/Anti-terrorism,_Crime_and_Security_Act_2001)

### 3.2.3.4 พระราชบัญญัติป้องกันการก่อการร้าย ค.ศ. 2005 (Prevention of Terrorism Act 2005)

พระราชบัญญัติป้องกันการก่อการร้าย ค.ศ. 2005 (Prevention of Terrorism Act 2005) เป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาศาลสูง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ซึ่งสั่งควบคุมตัวชาวต่างชาติ จำนวน 8 ราย โดยไม่มีการพิจารณาคดีในชั้นศาล โดยอาศัยอำนาจจากส่วนที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติการต่อต้านการก่อการร้าย อาชญากรรมและความมั่นคง ค.ศ. 2001 (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001) ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (the European Convention on Human Rights) ต่อมาในปี ค.ศ. 2006 ผู้พิพากษาศาลสูงได้ออกประกาศว่ามาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ไม่สอดคล้องกับสิทธิในการพิจารณาคดีอย่างเป็นทางการตามมาตรา 6 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (the European Convention on Human Rights) จึงถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 2011 โดยมาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการการป้องกันและการสืบสวนการก่อการร้าย ค.ศ. 2011 (the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011)<sup>114</sup> ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### หมวด 2 คำสั่งควบคุมตัว (Control order)

มาตรา 3 การกำกับดูแลโดยศาลในการออกคำสั่งควบคุมตัวแบบเพิกถอนไม่ได้

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต้องไม่ทำคำสั่งควบคุมตัวแบบเพิกถอนไม่ได้ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ยกเว้นในกรณีที่

(ก) มีการพิจารณาแล้วว่ามีเหตุให้ต้องออกคำสั่งที่กระทบต่อบุคคล โดยให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขออนุญาตออกคำสั่งและได้รับการอนุญาตแล้ว

(ข) คำสั่งนั้นมีสถานะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนในการออกคำสั่งโดยไม่รับอนุญาตจากศาล หรือ

(ค) ยกเลิก

(2) ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยื่นคำร้องขออนุญาตออกคำสั่งควบคุมตัวแบบเพิกถอนไม่ได้ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คำร้องนั้นจะต้องระบุรายละเอียดของคำสั่งให้ชัดเจน และ

(ก) หน้าที่ของศาล คือ พิจารณาเหตุในการจัดทำคำสั่งตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอว่ามีข้อบกพร่องที่ชัดเจนหรือไม่

<sup>114</sup> Prevention of Terrorism Act 2005. (2566, 14 พฤษภาคม). ใน วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2566, จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Prevention\\_of\\_Terrorism\\_Act\\_2005](https://en.wikipedia.org/wiki/Prevention_of_Terrorism_Act_2005)

- (ข) ศาลอาจอนุญาต เว้นแต่คำสั่งนั้นมีข้อบกพร่องที่ชัดเจน และ
- (ค) กรณีอนุญาต ศาลจะต้องให้แนวทางการพิจารณาตามคำสั่ง โดยเร็วภายหลังจากการอนุญาต
- (3) ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งควบคุมตัวแบบเพิกถอนไม่ได้ที่มีผลกระทบต่อบุคคล โดยไม่ได้รับการอนุญาตจากศาล
- (ก) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องรายงานคำสั่งนั้นต่อศาลทันที และ
- (ข) หน้าทีของศาล คือ พิจารณาว่าการออกคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีข้อบกพร่องที่ชัดเจนหรือไม่
- (4) การพิจารณาของศาลตามอนุมาตรา (3)(ก) จะต้องเริ่มภายใน 7 วัน นับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวเกิดข้อพิพาท
- (5) ศาลอาจพิจารณาคำร้องขออนุญาตตามอนุมาตรา (1)(ก) หรือการรายงานตามอนุมาตรา (3)(ก)
- (ก) ในกรณีที่ไม่มีข้อพิพาทกับบุคคล
- (ข) ในกรณีที่ไม่มีคำร้องหรือการรายงาน และ
- (ค) ในกรณีที่ไม่มีโอกาสในการแสดงหลักฐานต่อศาล
- แต่อนุมาตรานี้ ไม่ถูกตีความว่าเป็นการจำกัดอำนาจของศาลในการพิจารณาคำร้องหรือการรายงานดังกล่าว
- (6) ในการรายงานตามอนุมาตรา (3)(ก) ศาล
- (ก) หากพิจารณาแล้วว่าการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกคำสั่งควบคุมตัวแบบเพิกถอนไม่ได้ที่มีผลกระทบต่อบุคคลมีข้อบกพร่องชัดเจน จะต้องเพิกถอนคำสั่งนั้น
- (ข) หากพิจารณาแล้วว่าการออกคำสั่งนั้นไม่มีข้อบกพร่องอย่างชัดเจน แต่การใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดข้อผูกพันเฉพาะนั้นมีข้อบกพร่องอย่างชัดเจน จะต้องยกเลิกข้อผูกพันนั้นและ (ขึ้นอยู่กับ) ยืนยันคำสั่งและให้แนวทางการพิจารณาตามคำสั่งนั้น และ
- (ค) ในกรณีอื่น ๆ จะต้องยืนยันคำสั่งและให้แนวทางการพิจารณาตามคำสั่งนั้น

(7) คำสั่งที่ระบุไว้ในอนุมาตรา (2)(ค) หรือ (6)(ข) หรือ (ค) ต้องรวมถึง ข้อตกลงสำหรับบุคคลให้ได้รับโอกาสทักท้วงภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ศาลอนุญาต หรือ (ตามแต่กรณี) การรายงานที่แสดงเกี่ยวกับ

(ก) คำสั่งที่ได้อนุญาตแล้ว

(ข) การจัดทำคำสั่งเพิ่มเติม

(8) ในการรายงานตามอนุมาตรา (3)(ก) ศาลอาจยกเลิกการรับรอง วัตถุประสงค์ในคำสั่งตามอนุมาตรา (1)(ข) หากพิจารณาแล้วเห็นว่าดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยที่รับรองในคำสั่งนั้นมีข้อบกพร่อง

(9) ศาลต้องแน่ใจว่าผู้ที่ถูกควบคุมตัวได้รับแจ้งคำสั่งตามอนุมาตรา (3)(ก)

(10) ในการไต่สวนตามคำสั่งภายใต้อนุมาตรา (2)(ค) หรือ (6)(ข) หรือ (ค) หน้าที่ของศาล คือ พิจารณาว่าคำสั่งใด ๆ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีข้อบกพร่องหรือไม่

(ก) การใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งนั้นเป็นไปตามมาตรา 2(1)(ก)

และ (ข)

(ข) การใช้ดุลพินิจในการกำหนดข้อผูกพันแต่ละข้อที่กำหนดไว้ในคำสั่ง

(11) ในการพิจารณา

(ก) ว่าสิ่งใดเป็นการใช้ดุลพินิจที่บกพร่องต่อวัตถุประสงค์ตาม อนุมาตรา (2) (6) หรือ (8) หรือ

(ข) เรื่องที่กล่าวถึงในอนุมาตรา (10) ศาลต้องใช้หลักการประยุกต์ เข้ากับการพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำร้อง

(12) หากศาลตัดสินในการไต่สวนคำสั่งตามอนุมาตรา (2)(ค) หรือ (6)(ข) หรือ (ค) ว่าการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีข้อบกพร่อง ศาลมีอำนาจ เฉพาะ

(ก) อำนาจในการยกเลิกคำสั่ง

(ข) อำนาจในการยกเลิกหนึ่งหรือหลายข้อผูกพันที่กำหนดใน คำสั่ง และ

(ค) อำนาจในการให้แนวทางแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการเพิกถอนคำสั่งหรือแก้ไขข้อผูกพันที่กำหนด

(13) ในกรณีอื่นใด ศาลต้องตัดสินว่าคำสั่งควบคุมตัวจะยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป

(14) หากได้รับคำร้องจากผู้ถูกควบคุมตัว ศาลจะต้องยุติการไต่สวนตามคำสั่งภายใต้อนุมาตรา (2)(ค) หรือ (6)(ข) หรือ (ค)

3.2.3.5 พระราชบัญญัติการต่อต้านการก่อการร้ายและความมั่นคง ค.ศ. 2015 (Counter-Terrorism and Security Act 2015)

พระราชบัญญัติการต่อต้านการก่อการร้ายและความมั่นคง ค.ศ. 2015 (Counter-Terrorism and Security Act 2015) เป็นพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2015<sup>115</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อกำหนดเกี่ยวกับการเก็บรักษาข้อมูลการสื่อสาร เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร อำนาจในการจัดเก็บและรักษาความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ ทางทะเล และทางราง และเกี่ยวกับการทบทวนโดยคณะกรรมการตรวจคนเข้าเมืองพิเศษเพื่อต่อต้านการปฏิเสธการออกใบรับรองการแปลงสัญชาติ และวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้อง<sup>116</sup> ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

### ส่วนที่ 3 การเก็บรักษาข้อมูล

มาตรา 21 การเก็บรักษาข้อมูลอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง

(1) มาตรา 2(1) แห่งพระราชบัญญัติการเก็บรักษาข้อมูลและอำนาจการสอบสวน ค.ศ. 2014 (the Data Retention and Investigatory Powers Act 2014) (บทบัญญัติชั่วคราวเกี่ยวกับการเก็บรักษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารภายใต้การป้องกัน: คำนิยาม) มีการแก้ไขเพิ่มเติม

(2) คำจำกัดความของคำว่า “ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร”

(ก) คำว่า “หมายถึง ข้อมูลการสื่อสาร” แทนที่ด้วย “หมายถึง (ก) ข้อมูลการสื่อสาร”

(ข) หลังจากคำว่า “ข้อบังคับ” เพิ่มคำว่า “หรือ (ข) ข้อมูลอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในวรรค (ก)”

(ค) คำว่า “ตราบเท่าที่” ในคำลงท้ายของนิยามจะกลายมาเป็นคำลงท้ายของวรรค (ก) และ (ข) ใหม่

<sup>115</sup> Counter-Terrorism and Security Act 2015. (2565, 10 พฤษภาคม). ใน วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2566, จาก [https://en.wikipedia.org/wiki/Counter-Terrorism\\_and\\_Security\\_Act\\_2015](https://en.wikipedia.org/wiki/Counter-Terrorism_and_Security_Act_2015)

<sup>116</sup> Counter-Terrorism and Security Act 2015, c. 6.

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/introduction/enacted>

(3) หลังจากคำนิยามของคำว่า “ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร” เพิ่มคำว่า “ข้อมูลอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง” หมายถึง ข้อมูลการสื่อสารที่

(ก) เกี่ยวข้องกับบริการการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตหรือบริการการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต

(ข) อาจใช้เพื่อระบุตัวตนหรือเพื่อช่วยในการระบุตัวตนจากที่อยู่ของอุปกรณ์ที่เชื่อมต่อกับเครือข่าย (IP Address) หรืออุปกรณ์ระบุตัวตนอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับผู้ส่งหรือผู้รับการสื่อสารนั้น (ที่ใช้หรือไม่ใช้มนุษย์) และ

(ค) ไม่ใช่ข้อมูลที่

(i) อาจใช้เพื่อระบุบริการการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตซึ่งการสื่อสารนั้นถูกส่งผ่านบริการการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้าถึงหรือการใช้ไฟลด์คอมพิวเตอร์หรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์ และ

(ii) สร้างหรือประมวลผลโดยผู้ให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะในกระบวนการจัดการบริการการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตให้กับผู้ส่งการสื่อสาร (ที่ใช้หรือไม่ใช้มนุษย์)

(4) นอกจากนี้

(ก) ก่อนคำนิยามของคำว่า “ข้อมูลการสื่อสาร” เพิ่มคำว่า “การสื่อสาร” มีความหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 81(1) แห่งพระราชบัญญัติข้อบังคับว่าด้วยอำนาจในการสอบสวน ค.ศ. 2000 (the Regulation of Investigatory Powers Act 2000) トラบเท่าที่หมายความสอดคล้องกับบริการโทรคมนาคมและระบบโทรคมนาคม”

(ข) หลังคำนิยามของคำว่า “ฟังก์ชัน” เพิ่มคำว่า “อุปกรณ์ระบุตัวตน” หมายถึง อุปกรณ์ระบุตัวตนที่ใช้อำนวยความสะดวกในการส่งข้อมูลการสื่อสาร”

(ค) หลังคำนิยามของคำว่า “ประกาศ” เพิ่มคำว่า “บุคคล” รวมถึงองค์กรและสมาคมหรือการรวมกลุ่มของบุคคล”

(5) อนุมาตรา (1) ถึง (4) ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2016

### **บทสรุปของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายความมั่นคงภายในราชอาณาจักรของสหราชอาณาจักร**

การใช้อำนาจตามกฎหมายความมั่นคงภายในราชอาณาจักรของสหราชอาณาจักร แบ่งเป็นการใช้อำนาจในระดับท้องถิ่นและการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์หรือนายกรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย โดยผ่านความเห็นชอบจากสภา เพื่อป้องกัน ควบคุม หรือบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีผลกระทบใน 3 ประเด็นได้แก่ สวัสดิภาพของ



มนุษย์ (Human Welfare) สิ่งแวดล้อม (Environment) และ ความมั่นคง (Security) โดยมีระยะเวลา กำหนด ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินยังไม่ยุติสามารถขยายเวลาการบังคับใช้กฎหมายได้เท่าที่ จำเป็นเพื่อควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวให้กลับเข้าสู่สถานการณ์ปกติ นอกจากนี้ การบังคับใช้ กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องไปขัดกับกฎหมายสิทธิมนุษยชน อาจกล่าวได้ว่า การใช้ อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินของสหราชอาณาจักร จะคำนึงถึงความจำเป็น ความเหมาะสม และไม่ กระทบต่อสิทธิมนุษยชน เพื่อให้สถานการณ์ดังกล่าวกลับเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็วที่สุด โดยมี รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกับพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ของกองอำนวยการ รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งถูกตราขึ้นภายหลังจาก เหตุการณ์ไม่สงบทางการเมือง ได้แสดงให้เห็นถึงเป้าหมายสำคัญในการปกครองของประเทศไทย ที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้มีความเข้มแข็ง สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ชัดเจนและครอบคลุมมากขึ้น วางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริต และการประพฤติมิชอบของผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย รวมถึงกำหนดกรอบการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายของรัฐและยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้ผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมในการบริหารประเทศต่อไป ซึ่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นองค์กรด้านความมั่นคงที่ขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 แต่จากการศึกษาพบว่าบทบาทของ กอ.รมน. ได้เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์การเมืองโลก และเริ่มเข้ามามีบทบาทในการเมืองไทยมากยิ่งขึ้นหลังจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2549

ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ กอ.รมน. เพื่อทราบแนวทางหรือข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย ในการแก้ไขปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในกรณีดังกล่าว โดยจะพิจารณาใน 3 ประเด็น ดังนี้

1. การวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทยและ ต่างประเทศ
2. การวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ กอ.รมน. ทั้งในยามปกติและในยามที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลต่อความมั่นคงภายในประเทศ กับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

3. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. และเพิ่มกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

#### 4.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยได้นำแนวคิด ทฤษฎีของต่างประเทศมาปรับใช้โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบทการเมืองและสภาพสังคมของประเทศไทยเอง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

4.1.1 ในประเทศไทย การตรวจสอบประเพณีนี้เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการบริหารและการปกครองในระดับต่าง ๆ เมื่อกฎหมายมอบหมายและให้อำนาจไว้แก่ฝ่ายปกครอง จึงต้องกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจและหน้าที่โดยมิชอบ หรือขาดความยุติธรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งผลของการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองนั้น ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>117</sup> วิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรมีอยู่ 2 วิธี กล่าวคือ

##### 4.1.1.1 การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล

**การควบคุมบังคับบัญชา** เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปตามหลักอำนาจบังคับบัญชาที่มีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม (ดุลพินิจ) ในการกระทำทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชา หากการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจยกเลิก เพิกถอน หรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้

**การกำกับดูแล** เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลต่างๆ ตลอดจนการกระทำขององค์กรมหาชน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น หากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แล้วแต่กรณีเห็นว่า การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการกระทำขององค์กรมหาชน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลางหรือองค์กรฝ่ายปกครอง

<sup>117</sup> ชวลิต ราชจนจร, ม.ป.ป. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐตามหลักประชาธิปไตย.” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), หน้า 4-5.

ส่วนภูมิภาค มีอำนาจไม่อนุมัติให้การกระทำนั้นมีผลบังคับ หรืออาจยกเลิก เพิกถอนการกระทำนั้นแล้วแต่กรณีได้

#### 4.1.1.2 การอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์

**การอุทธรณ์** จะมีลักษณะใกล้เคียงการร้องทุกข์มาก ต่างกันแต่ว่าการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยโดยทั่วไปนั้นจะมีระยะเวลาเกี่ยวข้องกับด้วย โดยสามารถดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

**การร้องทุกข์** เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จุดประสงค์ของการร้องทุกข์นั้น เพื่อให้มีการยกเลิกเพิกถอน หรือมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ออกไว้ โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบนั้น<sup>118</sup>

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ กลไกที่ 1 คัดกรองคุณสมบัติของบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองอย่างเข้มงวด เช่น ไม่เคยทุจริต ไม่เคยถูกไล่ออกจากหน่วยงานรัฐ ไม่เคยทำผิดคดีร้ายแรง เช่น ค้ายาเสพติด ค้ามนุษย์ ฟอกเงิน เป็นต้น กลไกที่ 2 ถอดถอนคนไม่ดี ที่ทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ใช้อำนาจโดยมิชอบ ผ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง ออกจากตำแหน่ง กลไกที่ 3 มีรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) คอยตรวจสอบ และกลไกที่ 4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสข้อมูล และหน่วยงานรัฐทำงานอย่างโปร่งใส อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ กอ.รมน. ยังมีจุดอ่อนหลายประการ เช่น มาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายปกครองที่มีอยู่ หรือมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ กอ.รมน. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงควรนำกฎหมายปกครองมาใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 15 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 7 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 7 และมาตรา 8 โดยมี ก.พ.ร. เป็นผู้ตรวจสอบ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 มาตรา 8 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 14 โดยมีศาล

<sup>118</sup> อังกร วัฒนรุ่ง. “ระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.”

เป็นผู้ตรวจสอบ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 โดยมีประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 50 มาตรา 51 และมาตรา 52 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 เป็นต้น

4.1.2 สำหรับต่างประเทศ ใน**ประเทศสหรัฐอเมริกา** ใช้รูปแบบการปกครองประเทศแบบรัฐรวมที่เป็นสหพันธรัฐ (Federal State) โดยมีโครงสร้างภายนอกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน (Three Tier System) คือ การปกครองส่วนกลาง (Federal Government) การปกครองในมลรัฐ (State Government) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government) โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีการแบ่งอำนาจอย่างชัดเจนหรือเด็ดขาด แต่มีลักษณะการใช้อำนาจร่วมกันในระดับต่าง ๆ รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยสภาองเกรสหรือองค์กรทางฝ่ายบริหารให้แก่มลรัฐและท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมหรือจัดทำบริการต่าง ๆ ตามเงื่อนไขที่มากับเงินอุดหนุน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐและท้องถิ่นจะแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น กล่าวคือ มลรัฐสามารถบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบายที่มลรัฐต้องการ โดยมีการใช้อำนาจในลักษณะที่เด็ดขาดกว่า การช่วยเหลือจากมลรัฐต่อท้องถิ่นมีหลายระดับและหลากหลายแบบ ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของการรวบอำนาจหรือกระจายอำนาจของแต่ละมลรัฐ<sup>119</sup> วิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ เช่น การควบคุมบังคับบัญชา เป็นกรณีกับผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปตามหลักอำนาจบังคับบัญชาที่มีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ส่วนใน**ประเทศสหราชอาณาจักร** มีลักษณะการปกครองในรูปแบบของรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มีประวัติศาสตร์และจารีตทางปกครองซึ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง มีรัฐสภาและรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีโครงสร้างการบริหารราชการแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรจะมีสถานภาพแตกต่างจากหลายประเทศในภาคพื้นยุโรป เนื่องจากไม่มีการรองรับสถานะโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ถือว่าเป็น “ผลผลิตของรัฐสภา (creatures of parliament)” ดังนั้นการจัดตั้ง การยุบเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ ในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะกระทำได้ ขณะเดียวกันการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะวางอยู่บนหลักการทางกฎหมายที่เรียกว่า “ultra vires” ซึ่งถือว่า อำนาจในการกระทำการใดๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่ออ้างอิงหรือได้รับการ

<sup>119</sup> สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). บทที่ 9 สหรัฐอเมริกา.

รับรองโดยกฎหมาย<sup>120</sup> บทบาทหน้าที่และวิธีประพฤติปฏิบัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย วิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ เช่น การร้องเรียน กรณีที่มีการบริหารงานที่ผิดพลาด มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม หรือ การกำกับดูแล กรณีหน่วยงานส่วนกลางใช้อำนาจตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่น โดยใช้กลไกการให้คำแนะนำ ชี้แนะ เสนอแนะระเบียบ ตลอดจนการออกหนังสือเวียน (Circulars) เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของสหราชอาณาจักร สามารถนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยได้ เนื่องจากโครงสร้างการปกครองมีลักษณะคล้ายคลึงกัน รวมทั้งแนวทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐจากกลไกการร้องเรียน ถือเป็นอีกหนึ่งกลไกที่จะช่วยกระตุ้นให้ภาครัฐให้ความสำคัญกับความเดือดร้อนหรือความเสียหายของประชาชนมากขึ้น

#### 4.2 การวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ กอ.รมน. ทั้งในยามปกติและในยามที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลต่อความมั่นคงภายในประเทศ กับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ในปัจจุบันในบางกรณีอาจทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองอื่น เช่น การดำเนินโครงการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนในหน่วยงานภาครัฐ ของ กอ.รมน. ภาค 3 ซึ่งมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการติดตั้งระบบสูบน้ำพลังงานแสงอาทิตย์เพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งพร้อมระบบกรองน้ำแล้วไม่สามารถใช้งานได้จริง บางพื้นที่พบว่ากลายเป็นพื้นที่ที่มีหญ้าปกคลุม และชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ไม่ทราบว่าภายหลังจากโครงการแล้วเสร็จ จะมีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบดูแลต่อ ซึ่งโครงการดังกล่าวลงทุนไปแล้วกว่า 45.59 ล้านบาท<sup>121</sup> นอกจากนี้ นายสุทิน คลังแสง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าว ไปอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามญัตติของฝ่ายค้านในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลรวม 10 ราย เพื่อตรวจสอบการทำงานของ กอ.รมน. และ

<sup>120</sup> Peter G. Richards, The Reformed Local Government System, 4th ed. (London: George Allen & Unwin, 1980), p. 76.

<sup>121</sup> สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์. (2564, 18 มกราคม). ป.ป.ช.แม่ฮ่องสอน แดงผลตรวจสอบโครงการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนในหน่วยงานภาครัฐ. [https://thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG210118223110836?fbclid=IwAR0qfaaM4NY-cLdFS3rBg5KgB6Fsm2B\\_cnYXas9j0u3O7kvcgC2PYFgVDvY](https://thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG210118223110836?fbclid=IwAR0qfaaM4NY-cLdFS3rBg5KgB6Fsm2B_cnYXas9j0u3O7kvcgC2PYFgVDvY)

นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็น ผอ.กอ.รมน.<sup>122</sup> เป็นต้น ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ กอ.รมน. นั่นก็คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ไว้อย่างกว้าง โดยเฉพาะในยามปกติ จึงทำให้ กอ.รมน. เข้าไปมีบทบาทในการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### 4.2.1 อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ในหมวด 1 (ภาวะปกติ)

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่ได้ศึกษาค้นคว้าแล้วในบทที่ 2 ผู้วิจัย ได้วิเคราะห์ปัญหาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ กอ.รมน. ตามหมวด 1 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 โดยใช้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1.1 อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 บางส่วนไม่เหมาะสม ซึ่งสรุปดังนี้ (1) การอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กอ.รมน. ต้องเสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยแผนและแนวทางนั้นต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งนี้ ให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนและแนวทางนั้นด้วย โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนและแนวทางแล้วให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงานและโครงการเพื่อปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนและแนวทางดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและการดำเนินการ ในที่นี้อาจหมายถึง แผนรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่ง กอ.รมน. เป็นผู้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการอำนวยการ ประสานการปฏิบัติการขับเคลื่อนแผนย่อยด้านการรักษาความสงบภายในประเทศ แผนย่อยด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง แนวทางการพัฒนาที่ กอ.รมน. รับผิดชอบ และที่บูรณาการมาจากยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่น รวมทั้งนโยบายและแผนความมั่นคงภายใต้ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติเพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง โดยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าวแล้ว เช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2557 และเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2565 เป็นต้น (2) อำนวยการประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานตามที่ กอ.รมน. เสนอในการนี้ คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการกำกับดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การอำนวยการ ประสานงาน และส่งเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ

<sup>122</sup> สำนักข่าวอิสรา. (2564, 16 กุมภาพันธ์). เป็นนายกฯเคลียร์ปมโซลาร์เซลล์ กอ.รมน.ภ.3 ใช้งานไม่ได้-ป.ป.ช. แม้ฟ้องสอนสรุปผลแล้ว. <https://www.isranews.org/article/isranews-news/96031-isranews-898.html>

ที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นหน้าที่ที่ระบุไว้อย่างกว้างและทับซ้อนกับภารกิจหลักของหน่วยงานอื่น เนื่องจากการขับเคลื่อนแผนย่อยภายใต้แผนรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีหลายด้าน อาทิ แผนย่อยการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง มีแนวทางการพัฒนา จำนวน 16 แนวทางการพัฒนา เช่น การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การป้องกันและแก้ไขปัญหา ความมั่นคงทางไซเบอร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ ของชาติทางทะเลการพิทักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ การขับเคลื่อน ตำบล มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นต้น ประกอบกับแผนย่อยดังกล่าวมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักหลากหลาย หน่วยงาน เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการการรักษา ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกิน ความจำเป็น และเพิ่มต้นทุนค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการดำเนินการอีกด้วย

4.2.1.2 การให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ใน กอ.รมน. และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้รับสิทธิอื่น ๆ เพิ่มเติม ตามมาตรา 9 นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจาก กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่มีรูปแบบเฉพาะ โดยมากกว่าร้อยละ 99 เป็นข้าราชการช่วยราชการ เช่น ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ ข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ เป็นต้น ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการบังคับใช้ต่าง ๆ จะอ้างอิงระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานต้นสังกัดตามประเภทบุคลากรที่กล่าวข้างต้น เช่น ข้าราชการ ประเภทพลเรือนประจำ กอ.รมน. และพนักงานราชการ ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 โดยอนุโลมเพื่อการบริหารและการพัฒนา ข้าราชการทหาร ปฏิบัติตามแนวทาง ปฏิบัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งปฏิบัติหน้าที่ช่วยราชการใน กอ.รมน. สำหรับข้าราชการตำรวจ ใช้ระเบียบ กอ.รมน. ว่าด้วยการปฏิบัติการบรรจุกำลังพลในอัตรากำลังพลพิเศษของ กอ.รมน. ผাগ สำนักตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจ กอ.รมน. ในการจัด โครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลัง โดยให้เป็นไปตามที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น กอ.รมน. สามารถกำหนดรูปแบบ โครงสร้างและอัตรากำลังของ หน่วยงานได้ครบเท่าที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ในส่วนของการควบคุม ตรวจสอบ การบริหารจัดการอัตรากำลังนั้น จึงควรให้มีแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน เช่น ในส่วนของ ข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการบริหาร ทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่สังกัดใน กอ.รมน. ได้ ตามมาตรา 13 (4) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ แต่ปัจจุบันสำหรับข้าราชการทหารและ ข้าราชการตำรวจ ไม่พบหน่วยงานเฉพาะในการควบคุม ตรวจสอบ



4.2.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา 10 ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีความซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่น เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัด สามารถใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้โดยอนุโลม หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุและการจัดการทรัพย์สินของ กอ.รมน. สามารถใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาใช้โดยอนุโลมได้ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นความฟุ่มเฟือยทางกฎหมาย

#### 4.2.2 อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ในหมวด 2 การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ภาวะไม่ปกติ)

4.2.2.1 ในหมวด 2 มาตรา 19 ได้เปิดช่องว่างให้ผู้อำนาจการ กอ.รมน. และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนาจการ กอ.รมน. มอบหมาย เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นั้นหมายความว่า “ผู้อำนาจการ กอ.รมน.” และ “พนักงานที่ได้รับมอบหมาย” อาจเป็นทหารได้ ซึ่งสังเกตได้จากโครงสร้างของ กอ.รมน. ที่มีรองผู้อำนาจการ กอ.รมน. เป็นผู้บัญชาการทหารบก หรือเลขาธิการ กอ.รมน. เป็นเสนาธิการทหารบก มาทำหน้าที่เทียบเท่ากับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามความหมายในมาตรา 2 (17) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือเป็นการเพิ่มอำนาจให้ทหารมากเกินไปจนเหมาะสม จึงควรให้การจับกุมและกระบวนการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยเป็นไปตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญาและให้การพิจารณาคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

4.2.2.2 ในหมวด 2 มาตรา 20 ในกรณีการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ในการป้องกัน ระวังยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 15 ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนั้น ยังไม่มีความชัดเจน จึงควรให้นำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งจะเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดเพื่อรับผิดชอบต่อค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย นอกจากนี้ ควรมีการเยียวยาเพิ่มเติมตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล โดยให้มืองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (The National Human Rights

Commission : NHRC) เข้ามาช่วยตรวจสอบกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำในทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือกรณี que เห็นสมควรแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมตามที่กฎหมายบัญญัติ

4.2.2.3 ในหมวด 2 มาตรา 21 ในกรณีที่ผู้ต้องหากระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่กลับใจเข้ามาขอตัวกับพนักงานเจ้าหน้าที่หรือในกรณีที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์และเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาขอรับประกันเพื่อประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมความเห็นของ ผู้อำนวยการ กอ.รมน. ให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล หากเห็นสมควรศาลอาจสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นให้ผู้อำนวยการ กอ.รมน. เพื่อเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหา และในกรณีที่ผู้ต้องหายินยอมเข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด จะมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหาเป็นอันระงับไป อาจหมายความว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐโดยอำนาจตามมาตราดังกล่าวเป็นการสร้างทางเลือกให้กับผู้ต้องหาระหว่างการเข้ารับการอบรมหรือการรับข้อกล่าวหาทางอาญาและการพิจารณาคดี ซึ่งตามมาตรฐานสากลแล้ว การคุมขังบุคคลโดยไม่สมัครใจเพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้ารับการอบรมในกรณีที่ไม่มีทางเลือกทางอาญานั้นไม่เหมาะสม อีกทั้ง ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาของการฝึกอบรมซึ่งดำเนินการโดยทหาร ดังนั้น ในการพิจารณาคดีควรยึดหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ตามมาตรา 29 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และสอดคล้องกับ ข้อ 14 (2) แห่ง ICCPR ซึ่งต้องพิสูจน์ตามกฎหมายว่ามีความผิดจึงจะถือว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดทางอาญา เพื่อให้การพิจารณาคดีอาญาของศาลที่มีความเป็นอิสระ (independence) และเที่ยงธรรม (impartiality) เป็นผู้ตัดสินว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่อย่างใดก็ตาม ในทางปฏิบัติอาจมีบางครั้งที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่บางรายที่แม้ว่าจะมีเจตนาทำเพื่อปราบปรามอาชญากรรม แต่มีอคติสันนิษฐานไปแล้วว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด จึงบังคับขู่เข็ญ ไปจนถึงซ้อมทรมานให้สารภาพหรือให้ข้อมูลที่ขยายผลไปปราบปรามอาชญากรรม หรือตั้งศาลเตี้ยอุ้มหายและฆ่าสังหารประชาชนนอกกฎหมาย ย่อมเป็นสิ่งละเมิดหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์และละเมิดสิทธิอื่นของผู้ถูกดำเนินคดี จากการกระทำดังกล่าว ถึงแม้ว่าสังคมอาจได้รับความสงบ อาชญากรรมอาจลดลงบ้าง แต่ความสงบที่ได้มาไม่ยั่งยืน เพราะจะมาพร้อมกับความหวาดกลัวของประชาชน และความเสี่ยงที่จะลงโทษผู้บริสุทธิ์หรือลงโทษ ‘แพะ’ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น รัฐจะเสียหายเองเพราะเป็นภาระกับงบประมาณของรัฐในการที่ต้องมาเยียวยาผู้บริสุทธิ์

ที่ถูกกลโกง ผู้กระทำความผิดจริงก็ยังคงลอยนวล อาชญากรรมก็ไม่ได้ถูกรับปราบ ความยุติธรรมก็ไม่ได้คืนให้กับสังคมและผู้เสียหาย<sup>123</sup>

อย่างไรก็ตาม กอ.รমন. ควรได้รับการตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยอื่น ซึ่งสรุปว่า **กรณีในสถานการณ์ปกติ** กอ.รমন. จำเป็นต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปี 2560 เช่น ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 230 และมาตรา 231 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามมาตรา 234 (2) หรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 240 (5) เป็นต้น **กรณีในสถานการณ์ไม่ปกติ** ในการออกคำสั่งของ กอ.รমন. ควรมีการตรวจสอบให้มีการใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น หากพบว่ามีมีการใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ ควรนำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ และให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองที่อาจเข้าข่ายมิชอบด้วยกฎหมายของ กอ.รমন.

---

<sup>123</sup> ปกป้อง ศรีสนิท. (20 กุมภาพันธ์ 2564). สิทธิของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ : หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์. The 101.World. <https://www.the101.world/presumption-of-innocence/>.

## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัย เรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กรณีศึกษาการใช้อำนาจของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงปัญหาการยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการ ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 2) ศึกษาถึงปัญหาการประกาศใช้กฎระเบียบที่ออกภายใต้บทบัญญัติของหมวด 2 โดยคณะรัฐมนตรี ทำให้บทบาทของรัฐสภาถูกตัดทอนทั้งยังเป็นการทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการปิดกั้นการใช้อำนาจขององค์กรอื่นของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ขาดหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยสิ้นเชิง และ 3) ศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจของ กอ.รมน. โดยองค์กรอิสระ ซึ่งฝ่ายปกครองล้วนเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐและถูกตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ โดยองค์กรอิสระ ทั้งนี้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองเช่นเดียวกัน ก็ควรที่จะได้รับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับฝ่ายปกครอง โดยมีสมมุติฐานว่าพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในฯ มีลักษณะกึ่งกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน การควบคุม กอ.รมน. โดยฝ่ายพลเรือนมีความเป็นไปได้สูงที่กองทัพอาจเข้ามามีบทบาทในการควบคุมสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น อันไม่ใช่ภาวะฉุกเฉินของประเทศ ดังนั้นขอบเขตการใช้อำนาจของ กอ.รมน. รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจ จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการรักษาหลักนิติรัฐและปกป้องสิทธิมนุษยชน การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสารเป็นหลัก กล่าวคือ เป็นการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องจากห้องสมุดของสถาบันต่างๆ รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์มาประกอบ

### 5.1 บทสรุป

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทยและต่างประเทศ กรณีการใช้อำนาจเกี่ยวกับความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พบว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติป้องกัน

การก่อการร้าย ค.ศ. 2005 (Prevention of Terrorism Act 2005) ของสหราชอาณาจักร และรัฐบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ.2001 (U.S.A. Patriot Act 2001) รวมถึงพระราชบัญญัติความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ ค.ศ. 2002 (Homeland Security Act of 2002) ของสหรัฐอเมริกา มีความคล้ายคลึงกันตรงที่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานทหารมากกว่าหน่วยงานพลเรือน อย่างไรก็ตาม ยังมีความต่างกันตรงที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีสำนักงานสืบสวนกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (FBI) ซึ่งเป็นหน่วยงานตำรวจที่มีอำนาจเต็มในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับภัยความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและเป็นอิสระจากกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิและกองทัพสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ การตรวจสอบและกำกับดูแลกิจกรรมด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักรของข้าราชการพลเรือนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสหรัฐอเมริกามีมากกว่ากฎหมายไทย ซึ่งให้อำนาจผู้ตรวจราชการและรัฐสภาสหรัฐอเมริกาในการตรวจสอบและกำกับดูแลกิจกรรมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของสหราชอาณาจักร สามารถนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยได้ เนื่องจากโครงสร้างการปกครองมีลักษณะคล้ายคลึงกัน รวมทั้งแนวทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐจากกลไกการร้องเรียนถือเป็นอีกหนึ่งกลไกที่จะช่วยกระตุ้นให้ภาครัฐให้ความสำคัญกับความเดือดร้อนหรือความเสียหายของประชาชนมากขึ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรนำกฎหมายของสหราชอาณาจักรมาเป็นต้นแบบของการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของ กอ.รมน.

สำหรับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ กอ.รมน. ทั้งในยามปกติและในยามที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่มีผลต่อความมั่นคงภายในประเทศ กับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พบว่า ควรมีการปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมายรวมถึงแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และตรวจสอบได้ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

5.1.1 ในภาวะปกติ อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ตามมาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 10 วรรคสองไม่เหมาะสม ไม่ควรเพิ่มบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ที่สามารถนำกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้แล้วขึ้นเป็นการเฉพาะ ควรนำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่แล้ว เช่น ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย กฎหมายการเงินการคลัง เป็นต้น มาใช้โดยอนุโลม ป้องกันปัญหากฎหมายเพื่อ (Regulatory Inflation) อันนำไปสู่ปัญหาของการบังคับใช้และการเพิ่มต้นทุนในการบังคับตามกฎหมาย (Administrative Cost) รวมถึงส่งผลกระทบต่อประชาชนในการถูกจำกัดหรือสิทธิเสรีภาพมีภาระตามกฎหมายที่ไม่จำเป็นและเข้าถึงกฎหมายได้ยาก ในส่วนของมาตรา 10 วรรคแรก ควรเพิ่มเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการและให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการที่มีความสุจริต โปร่งใส

ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าต้องงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้ ควรแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจ ให้ใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น เพื่อบรรเทาผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

5.1.2 ในภาวะไม่ปกติ อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ตามมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ไม่เหมาะสม กล่าวคือ มาตรา 19 ได้เปิดช่องว่างให้ผู้อำนวยการ กอ.รมน. และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการ กอ.รมน. มอบหมาย เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือเป็นการเพิ่มอำนาจให้ทหารมากเกินไปความเหมาะสม จึงควรให้การจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยเป็นไปตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญาและให้การพิจารณาคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ส่วนกรณีการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ตามมาตรา 20 ในการป้องกัน ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 15 ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริตยังไม่มี ความชัดเจน จึงควรนำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งจะเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดเพื่อได้รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย นอกจากนี้ ควรให้มีการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล โดยให้มีองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (The National Human Rights Commission : NHRC) เข้ามาช่วยตรวจสอบกฏหรือคำสั่งหรือการกระทำในทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และในกรณีการดำเนินการกับผู้ต้องหาตามมาตรา 21 ไม่เป็นไปตามหลักสากล ดังนั้น ในการพิจารณาคดีควรยึดหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ตามมาตรา 29 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และสอดคล้องกับ ข้อ 14 (2) แห่ง ICCPR ซึ่งต้องพิสูจน์ตามกฎหมายว่ามีความผิดจึงจะถือว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดทางอาญา เพื่อให้การพิจารณาคดีอาญาของศาลที่มีความเป็นอิสระ (independence) และเที่ยงธรรม (impartiality) เป็นผู้ตัดสินว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่

อย่างไรก็ตาม กอ.รมน. ควรได้รับการตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐหน่วยอื่น ซึ่งสรุปว่า **กรณีในสถานการณ์ปกติ** กอ.รมน. จำเป็นต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปี 2560 เช่น ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 230 และมาตรา 231 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามมาตรา 234 (2) หรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 240 (5) เป็นต้น **กรณีในสถานการณ์ไม่ปกติ** ในการออกคำสั่งของ กอ.รมน. ควรมีการตรวจสอบให้มีการใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น หากพบว่ามีการใช้อำนาจ

เกินกว่าเหตุ ควรนำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ และให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองที่อาจเข้าข่ายมิชอบด้วยกฎหมายของ กอ.รมน.

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

1) ผู้วิจัยเสนอข้อเสนอแนะแนวทางด้านกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.1) ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อจำกัดโครงสร้างองค์กรของ กอ.รมน.

1.2) เพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อกำหนดบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเกินความจำเป็นหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้โดยอนุโลม

2) ในกรณีที่คำสั่งของคณะรัฐมนตรีที่มอบหมายให้ กอ.รมน. ดำเนินการและเจ้าหน้าที่ กอ.รมน. ในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐ ใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติตามคำสั่งซึ่งถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นผลทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้บริโภค การกำหนดให้ศาลยุติธรรมพิจารณาคดีจะส่งผลเสียหลายประการ เช่น การถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา 29 กระบวนการพิจารณาคดีมีระยะเวลายาวนาน เป็นต้น อีกทั้ง การใช้อำนาจของ กอ.รมน. เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดตามขอบเขตของอำนาจศาลปกครอง ซึ่งประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้

3) ผู้วิจัยเสนอให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เช่น ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กอ.รมน. โดยใช้มาตรฐานเช่นเดียวกับการตรวจสอบส่วนราชการอื่นๆ และให้มีรายงานเผยแพร่ผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น รวมถึงการเพิ่มบทบาทให้กับรัฐสภาในการรับรองและพิจารณาบททวนอำนาจหน้าที่ภายในหมวด 2 โดยการเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กอ.รมน. ผ่านกลไกของกรรมาธิการ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กระทรวงการต่างประเทศ. (ม.ป.ป.). ICCPR กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง. สิทธิมนุษยชน Human Right. <https://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/ICCPR.php>.

กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. (2565, กันยายน 6). ในวิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. สืบค้นเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร>

กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. (2563). ประวัติความเป็นมา. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://www.isoc.go.th/about.php>

ครองธรรม ธรรมรัฐ. (ม.ป.ป.). การใช้กฎหมายรักษาความมั่นคงของรัฐ : กับอำนาจการตรวจสอบของศาล (น. 3 - 4). <http://www.pr.moi.go.th/Law/บทความสำหรับทุกหน่วยงาน/การใช้กฎหมายรักษาความมั่นคงของรัฐกับอำนาจการตรวจสอบของศาล.pdf>

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 51/2560 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. (22 พฤศจิกายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 285 ง หน้า 13-17.

จิตรพรต พัฒนสิน. (2551). การปฏิรูปศาลสถานนางของประเทศอังกฤษ. จาก <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act110.pdf>.

จิตรภรณ์ จิตรธร. (2554). กฎหมายความมั่นคง : ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ Security Law : A Comparative Study of Enforcement Between Thailand and Foreign Countries. (พิมพ์ครั้งที่ 1). ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

เฉลิมพล โสมอินทร์. (2529). คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/23 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์. พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 78 และคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 25 กฎกระทรวง, ประกาศกระทรวง และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523, ที่ 65/2525 และที่ 47/2529 พระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พ.ศ. 2519 (น. 151 - 155). เชียงใหม่: วัฒนาการพิมพ์.



- ดวงรัตน์ เลาหัตถพงษ์ภุรี, พิศณุ พลพีชน์, นวรัตน์ นพคุณ, ชงกา สุวรรณมณี, จงเดือน วรรณสุข. (2542). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พ.ศ. .... (น. 13 - 15). กรุงเทพฯ: ส่วนบริการวิชาการ หอสมุดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- เดลินิวส์ ออนไลน์. (2566, 14 กุมภาพันธ์). กอ.รมน.ภาค 2 ขับเคลื่อนโครงการ 'อีสานอยู่ดีมีสุข'. <https://www.dailynews.co.th/news/1996371/>.
- ถาวร เกียรติทับทิว. (2546). หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 43(3/2546), 155-185.
- นิยม รัฐอมฤต และปธาน สุวรรณมงคล. (ม.ป.ป.). พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย>
- น้ำแท้ บุญมีส้าง. (2552). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย. ใน ภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์ (บ.ก.), วารสารจตุรนิติ ปีที่ 6 เล่มที่ 6. (หน้า 37-52). กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- บรรเจิด สิงคนดี, (2545), การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 1), หน้า 348-350
- บุญอริ ยีหมะ, ดร.. (2559). ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา. หน้า 137-141.
- ภาสพงษ์ เรณูมาศ. (2550, 24 มิถุนายน). ตุลาการวิวัฒน์กับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจการปกครอง. <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1111>
- วรพชร จันทร์ขันธ์. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 82.
- วิชัย ชูเชิด. (ม.ป.ป.). การวิเคราะห์และประเมินค่าความมั่นคงแห่งชาติ. [https://www.geocities.ws/wichai\\_chucherd/securityassessment.html](https://www.geocities.ws/wichai_chucherd/securityassessment.html)
- วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. (2552). คู่มือเรื่องความมั่นคงแห่งชาติใช้เป็นแนวทางในการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) และหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาคีรัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) ประจำปีการศึกษาพุทธศักราช 2552-2553.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2560, 8 ธันวาคม). ชูปเปอร์ กอ.รมน. กับบทบาททหารในอนาคต. ประชาไท. <https://prachatai.com/journal/2017/12/74475>.

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (29 ธันวาคม 2541). มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พ.ศ. ....
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2549). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ ฟ.5/2549 วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2549. *จตุรนิติ*, 3(3), 86 – 98.
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (30 ตุลาคม 2549). คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้.
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2566). แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติและแผนบริหารวิกฤตการณ์ (พ.ศ. 2566 – 2570). [https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2023/02/NPCM\\_Plan2023\\_2027.pdf](https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2023/02/NPCM_Plan2023_2027.pdf)
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี. *Academic Focus*, 2560(-), 33 – 36. [https://www.parliament.go.th > ewt > ewt\\_dl\\_link](https://www.parliament.go.th > ewt > ewt_dl_link)
- ไทยโพสต์. (2562, 15 กันยายน). “ธนาคารน้ำใต้ดินหนองมะโมง” โมเดล “แก้ น้ำท่วม-น้ำแล้ง” ชั่วซาก. <https://www.thaipost.net/main/detail/45688>.
- ปกป้อง ศรีสนิท. (20 กุมภาพันธ์ 2564). สิทธิของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ : หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์. *The 101.World*. <https://www.the101.world/presumption-of-innocence/>.
- بيب Tomato. (2549, 1 พฤศจิกายน). แต่งตั้ง “พระนาย” ขึ้นนั่ง ผอ.ศอ.บต.. ข่าวทันกระแส. ที่นี่มีเดีย. <https://tnews.teenee.com/politic/5170.html>
- พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551. (2551, 27 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก. หน้า 33-44.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. (2537, 2 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก. หน้า 11-35.
- อานันท์ เกียรติสารพิภพ. (2561). หลักการแบ่งแยกอำนาจ. สถาบันวิทยุกระจายเสียงรัฐสภาและสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. <https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/works/academic%20office/radio%20scripts/pdf/2561-08/NALT-radioscript-rr2561-aug4.pdf>.
- อรณิช รุ่งชิพานนท์. (2553). รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

### ภาษาอังกฤษ

International Commission of Jurists. (2010). Thailand's internal security act : risking the rule of law? / International Commission of Jurists. Switzerland : International Commission of Jurists.

Peter G. Richards, The Reformed Local Government System, 4th ed. (London: George Allen & Unwin, 1980), p. 76.

PROC.7463 Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attack: 3 C.F.R.2001 Comp.,p.263.