

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ทางการเมืองอันไม่ปกติ หรือร้ายแรงที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่อำนาจรัฐตามกฎหมายธรรมดาไม่สามารถระงับ ยับยั้ง ป้องกัน หรือแก้ไขสถานการณ์ทางการเมืองเหล่านั้นได้ทันทั่วทั้งกฎหมายที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือพิเศษในการใช้ระงับยับยั้งสถานการณ์นั้น (By Law) คือ การประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วย่อมส่งผลให้บรรดากฎ หรือระเบียบทางการเมือง (Political Order) ในภาวะปกติถูกระงับหรือยกเลิกเป็นการชั่วคราวอย่างไรก็ตาม การบังคับใช้อำนาจฉุกเฉินหรืออำนาจพิเศษภายใต้กรอบระเบียบทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น มีลักษณะเป็น กฎแห่งการยกเว้น (Rule of Exception) ดังนั้น การบังคับใช้อำนาจเหล่านั้นจะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็น และใช้ในระยะเวลาอันสั้นเป็นประการสำคัญ โดยในประเทศไทยกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการออกประกาศใช้กฎอัยการศึก คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457¹

จากการศึกษาข้อมูลทางหลักฐานทางประวัติศาสตร์ประเทศไทย ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จำนวน 14 ครั้ง ดังนี้²

¹ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ฉบับนี้ ยังคงใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 100 ปี โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับกาลสมัยในเวลาต่อมาอีก 5 ครั้ง ดังนี้

- 1) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พุทธศักราช 2485
- 2) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2487
- 3) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พุทธศักราช 2488
- 4) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502
- 5) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 303 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515

² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). *กฎอัยการศึก* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 8-9.

ครั้งที่ 1 ในสมัยพระยาพลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารบกได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดทหารบกกรุงเทพฯเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2476 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏบวรเดช

ครั้งที่ 2 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ 24 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย น่าน อุตรดิตถ์ เลย ชัยภูมิ อุครธานี หนองคาย ขอนแก่น นครพนม ร้อยเอ็ด มหาสารคาม สกลนคร นครราชสีมา อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก ระยอง ชลบุรี จันทบุรี และตราด เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2484 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์สงครามอินโดจีน

ครั้งที่ 3 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2484 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์สงครามเอเชียบูรพาในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

ครั้งที่ 4 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2494 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตันในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี

ครั้งที่ 5 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ครั้งที่ 6 ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ในขณะนั้น

ครั้งที่ 7 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2 ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์จอมพลถนอม กิตติขจร ทำการรัฐประหารยึดอำนาจตนเอง

ครั้งที่ 8 คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 1 ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่พลเรือเอกส้งัด ชะลออยู่ ได้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ครั้งที่ 9 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2 ให้คงใช้กฎอัยการศึกตามประกาศ ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 1 อยู่ต่อไป เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์พลเรือเอกส้งัด ชะลออยู่ ทำการรัฐประหารรัฐบาลในขณะนั้น

ครั้งที่ 10 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เรื่อง การใช้ กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ครั้งที่ 11 ประกาศกองทัพภาคที่ 4 เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ ของจังหวัด นราธิวาส เฉพาะอำเภอบาเจาะ อำเภอเรือเสาะ อำเภอดากใบ อำเภอสุไหงปาดี อำเภอชิงแวงและอำเภอ สุไหงโกทิงก์ จังหวัดปัตตานี เฉพาะอำเภอกะพ้อ และจังหวัดยะลา เฉพาะอำเภอรามัน เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2547³

ครั้งที่ 12 ประกาศกองทัพภาคที่ 4 เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส อำเภอเมือง อำเภอกวนโดน อำเภอลดง อำเภอน้ำแฉะ จังหวัดสตูลอำเภอเมือง อำเภอ หนองจิก อำเภอยะหริ่ง อำเภอมาขอ อำเภอยะรัง อำเภอแม่ลาน อำเภอสายบุรีอำเภอทุ่งยางแดง อำเภอ โศกโพธิ์ อำเภอไม้แก่น และอำเภอปะนาเระ จังหวัดปัตตานี อำเภอเมืองและกิ่งอำเภอกรงปินัง จังหวัด ยะลา เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2547⁴

ครั้งที่ 13 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 อันเนื่องมาจาก เหตุการณ์พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ทำการรัฐประหารรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

ครั้งที่ 14 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2557 เรื่อง การประกาศใช้ กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ดำเนินการเข้าควบคุมอำนาจ การปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

การประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นการประกาศโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งได้กำหนดผู้มีอำนาจที่จะประกาศไว้ ดังนี้

1) พระมหากษัตริย์⁵ ซึ่งการดำเนินการประกาศในกรณีนี้จะต้องทำเป็นประกาศ พระบรมราชโองการ และอาจจะประกาศให้ใช้กฎอัยการศึกได้ทั่วราชอาณาจักรหรือเฉพาะเขต

³ ประกาศกองทัพภาคที่ 4 เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2547 มิได้นำลง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่เป็นกรณีที่ได้มีการนำรายงานรัฐบาลทราบแล้วในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547.

⁴ ประกาศกองทัพภาคที่ 4 เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2547 มิได้นำลงประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา แต่เป็นกรณีที่ได้มีการนำรายงานรัฐบาลทราบแล้วในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547.

⁵ มาตรา 2 เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายใน ราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกทุกมาตราหรือแต่บางมาตรา หรือ ข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่ง ส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดา ข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ให้อำนาจบังคับต้องระงับและใช้ บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้อำนาจบังคับนั้นแทน.

พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งก็ได้ โดยเหตุที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกในกรณีนี้ กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า “เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร...” และในประกาศดังกล่าวอาจจะกำหนดให้ใช้อำนาจในกฎอัยการศึกในทุกมาตรา หรือบางมาตราหรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตราก็ได้

2) ผู้บังคับบัญชาทหาร ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 4⁶ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ได้แบ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง ผู้บังคับบัญชาทหาร ซึ่งมีกำลังทหารอยู่ในบังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน

กรณีที่สอง เป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหาร

ผู้บังคับบัญชาทหารที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกตามมาตรา 4 นี้ กฎหมายให้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้เฉพาะแต่ในเขตอำนาจหน้าที่เท่านั้น และ เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วก็ต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด

เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

(1) ในเขตประกาศใช้กฎอัยการศึกให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

(2) ในเขตประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลพลเรือนคงมีอำนาจพิจารณาคดี ได้อย่างปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญา และผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งกระทำผิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก และในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึกตามที่กำหนดไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ทุกข้อหรือแต่บางข้อ และหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่ง ทั้งมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกประกาศดังกล่าวด้วย และถ้าในเขตประกาศกฎอัยการศึก คดีอาญามีเหตุพิเศษ เกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้

(3) อำนาจหน้าที่เฉพาะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ได้แก่ อำนาจในการตรวจค้น อำนาจในการเกณฑ์ อำนาจในการห้าม อำนาจในการการยึด อำนาจ

⁶ มาตรา 4 เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดให้ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ใต้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้น ได้แต่จะต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด.

ในการเข้าอาศัย อำนาจการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ อำนาจในการการจับไล่ และอำนาจในการกักตัว

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติปรากฏว่า ประเทศไทยเคยมีการประกาศให้ใช้กฎอัยการศึกกรณีมีเหตุจำเป็นที่มีได้มีสถานการณ์สงครามหรือการจลาจล และให้ใช้บังคับกฎอัยการศึกได้ทั้งในลักษณะเต็มรูปแบบและพื้นที่หรือแต่บางส่วนที่มีได้ตราเป็นประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกโดยพระมหากษัตริย์ หรือเป็นประกาศที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาทหารที่ตั้งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 หากแต่เป็นการออกประกาศหรือคำสั่งโดยคณะปฏิวัติ หรือคณะบุคคลที่ได้เข้ายึดอำนาจปกครองประเทศภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารในหลายกรณีเช่นกัน ตัวอย่างเช่น

- ประกาศใช้กฎอัยการศึก ฉบับลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 โดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เวลา 21.13 นาฬิกา เป็นต้นไป

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2514 โดย จอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2514 เวลา 20.11 นาฬิกา เป็นต้นไป

- คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 โดย พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม 2519 เวลา 19.10 นาฬิกา เป็นต้นไป

- ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดย พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เวลา 11.30 นาฬิกา เป็นต้นไป

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประกาศและคำสั่งดังกล่าวเหล่านี้จะมีได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ก็ตาม แต่ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นการประกาศให้ใช้กฎอัยการศึกโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ถือเป็นข้อยกเว้นตามหลักการว่า หัวหน้าคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารที่ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศเป็นผลสำเร็จย่อมเป็นผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความที่หัวหน้าของคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารได้สั่งบังคับ

ประชาชนถือเป็นกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 45/2496⁷, 1662/2505⁸ ดังนั้นเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร โดยอาศัยอำนาจประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารอื่นอันถือเป็นกฎหมายพิเศษแล้ว นับแต่นั้นมา การใช้บทบัญญัติต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ก็สามารถกระทำได้ เพราะถือได้ว่ามีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว และเมื่อจะเลิกใช้กฎอัยการศึกในกรณีนี้ ก็ย่อมอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ดังเช่นที่ได้มีการประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกกรณีนั้น ๆ ต่างก็ได้รับบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 เป็นบทอาศัยอำนาจในการออกประกาศทั้งสิ้น และด้วยเหตุที่การประกาศใช้กฎอัยการศึกที่ออกโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติหรือหัวหน้าคณะรัฐประหารต่าง ๆ มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ภายใต้อำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงมิได้จัดให้หัวหน้าคณะปฏิวัติหรือหัวหน้าคณะรัฐประหารต่าง ๆ เป็นผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกตามพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด

ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 2 บัญญัติว่า “เมื่อเวลา มีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกทุกมาตราหรือแต่บางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับต้องระงับ และใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน” ผู้เขียนพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วมีปัญหาในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นมาในประเด็นของคำว่า “เมื่อเวลา มีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร” กรณี

⁷ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาโดยสรุปว่า “...ข้อเท็จจริงได้ความว่าใน พ.ศ. 2490 คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ การบริหารประเทศชาติในลักษณะเช่นนี้ คณะรัฐประหารย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิกและออกกฎหมายตามระบบแห่งการปฏิวัติเพื่อบริหารประเทศชาติต่อไป มิฉะนั้นประเทศชาติจะตั้งด้วยความสงบไม่ได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 จึงเป็นกฎหมายอันสมบูรณ์...”

⁸ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาโดยสรุปว่า “ในเมื่อ พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชน ก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงตราออกมาด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร หรือสภานิติบัญญัติของประเทศก็ตาม...”

ดังกล่าวมิได้มีคำนิยามไว้ จึงมีปัญหาว่า “เมื่อเวลาเมื่อเหตุอันจำเป็น” มีความหมายอย่างไร มีขอบเขตบังคับได้แค่ไหน เพียงใด

คำว่า “เหตุอันจำเป็น” ตาม (1) นั้น พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก ดังกล่าวฯ มิได้บัญญัติให้คำนิยาม ความหมาย หรือขอบเขตการใช้บังคับไว้ ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์การประกาศใช้กฤษฎีกาศึกของราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา จำนวน 14 ครั้ง ประกอบด้วยกฤษฎีกาศึกที่ประกาศโดยพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ กฤษฎีกาศึกที่ประกาศโดยคณะผู้ยึดอำนาจการปกครอง กฤษฎีกาศึกที่ประกาศโดยผู้บัญชาการทหารบก และกฤษฎีกาศึกที่ประกาศโดยแม่ทัพภาค ผู้เขียนสรุปได้ว่า มีสถานการณ์หรือกรณีที่จะประกาศใช้กฤษฎีกาศึกได้มีอยู่ 3 กรณี คือ

- (1) การประกาศใช้กฤษฎีกาศึกเมื่อมีสภาวะสงครามระหว่างประเทศ⁹
- (2) การประกาศใช้กฤษฎีกาศึกเมื่อมีการทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ
- (3) การประกาศใช้กฤษฎีกาศึกเพื่อป้องกันการเกิดจลาจล

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยกฤษฎีกาศึก โดยศึกษาเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก พระพุทธศักราช 2457 ของราชอาณาจักรไทยเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องในประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la défense) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C. Title 50 – War and Nation Defense) และสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติจากธรรมชาติ ตาม U.S.C. Title 42 เรื่อง Disaster Relief – Emergency Preparedness ของสหรัฐอเมริกาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า เนื้อหาส่วนใหญ่ของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกฤษฎีกาศึกมีสาระสำคัญที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ มีความมุ่งหมายเพื่อจะรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ และจะใช้ในเหตุที่จำเป็นเพื่อการป้องกันภัยรุกราน ทั้งที่มาจากภายนอกหรือภายในของประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขอันเป็นเหตุของการใช้อำนาจตามกฎหมายทั้งสามประเทศแล้วจะเห็นได้ว่า มีประเด็น ข้อแตกต่างกัน คือ พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก พระพุทธศักราช 2457 มิได้บัญญัติให้คำนิยาม ความหมาย หรือขอบเขตการใช้บังคับคำว่า “เหตุอันจำเป็น” ไว้ ซึ่งจากการศึกษาถึงการประกาศใช้กฤษฎีกาศึกของราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา พบว่า เหตุอันจำเป็นในการประกาศใช้กฤษฎีกาศึกนั้น ได้แก่ เหตุจำเป็นเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนอันเนื่องมาจากการทำรัฐประหาร และป้องกันการก่อการจลาจลภายในประเทศ ซึ่งมีส่วนคล้ายคลึงกับการประกาศใช้กฤษฎีกาศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กล่าวคือ การประกาศใช้กฤษฎีกาศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นจะกระทำได้แต่ในกรณีที่กำลังจะเกิดภัยอันตรายจากสงครามจากต่างประเทศหรือจากการกบฏโดยใช้กำลังอาวุธเท่านั้น โดยการตรารัฐกฤษฎีกา

⁹ ประกาศใช้กฤษฎีกาศึก. (2484, 10 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 58, หน้า 1781.

ประกาศใช้กฎอัยการศึกดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับและจะต้องระบุท้องที่ที่จะให้กฎอัยการศึกมีผลใช้บังคับด้วย

ความแตกต่างของกฎหมายไทยในเรื่องกฎอัยการศึกกับของสหรัฐอเมริกา โดยในกรณีของสหรัฐอเมริกานั้น ประธานาธิบดีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อมีสถานการณ์ก่อการร้าย เหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง และความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C. Title 50 – War and Nation Defense) และมีอำนาจประกาศสภาวะฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติจากธรรมชาติ โดยอาศัยอำนาจตาม U.S.C. Title 42 เรื่อง Disaster Relief – Emergency Preparedness ที่บัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจประกาศสภาวะฉุกเฉิน โดยผู้ว่าราชการรัฐจะต้องเสนอจัดทำรายงานเสนอถึงประธานาธิบดี เมื่อประธานาธิบดีประกาศสภาวะฉุกเฉินแล้ว จะต้องคัดเลือกผู้ประสานงานกลางขึ้นมารับผิดชอบดูแลพื้นที่นั้น ๆ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องเสนอสภา Congress เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ประธานาธิบดีมีอำนาจตามหลักทั่วไปใน U.S.C.

ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วมีความเห็นว่า เนื้อหาส่วนใหญ่ของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกฎอัยการศึกมีสาระสำคัญที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ มีความมุ่งหมายเพื่อจะรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ และจะใช้ในเหตุที่จำเป็นเพื่อการป้องกันภัยรุกรานทั้งที่มาจากภายนอกหรือภายในของประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึง “เหตุอันจำเป็น” อันเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจตามกฎหมายของทั้งสามประเทศดังกล่าวแล้ว สหรัฐอเมริกามีความแตกต่างตรงที่ประธานาธิบดีมีอำนาจประกาศสภาวะฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกพระพุทธศักราช 2457 มิได้บัญญัติให้อำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกในกรณีดังกล่าวได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า การที่พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 มิได้นิยามความหมาย และขอบเขตของคำว่า “เมื่อมีเวลาเหตุอันจำเป็น” ในการประกาศใช้กฎอัยการศึกไว้ ดังนั้น การประกาศใช้กฎอัยการศึกในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนั้น เป็นการประกาศใช้เมื่อมีเหตุอันจำเป็นเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เนื่องมาจากสภาวะสงครามระหว่างประเทศ การทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ และการป้องกันปัญหาการก่อการจลาจลภายในประเทศเท่านั้น มิได้มีเหตุอื่นนอกเหนือจากนี้ การทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ และการป้องกันปัญหาการก่อการจลาจลภายในประเทศเท่านั้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการเพิ่มอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึกในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการควบคุมความรุนแรงที่เกิดขึ้น และให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่

ได้รับผลกระทบโดยเร่งด่วน หรือกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันและควบคุมโรคติดต่อร้ายแรงตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด โดยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมจากเดิม

มาตรา 2 เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึกทุกมาตราหรือแต่บางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใดๆ ซึ่งขัดกับความของกฏอัยการศึกที่ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฏอัยการศึกที่ใช้บังคับนั้นแทน

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น

มาตรา 2 เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว หรือมีเหตุอันจำเป็นกรณีมีเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติที่จะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยเร่งด่วน หรือกรณีมีเหตุอันจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันและควบคุมโรคติดต่อร้ายแรงตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึกทุกมาตราหรือแต่บางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฏอัยการศึกที่ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฏอัยการศึกที่ใช้บังคับนั้นแทน

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ตามข้อเสนอแนะของผู้เขียนดังกล่าวแล้ว จะทำให้การใช้อำนาจในการประกาศใช้กฏอัยการศึกของราชอาณาจักรไทยมีลักษณะที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ฝ่ายทหารได้มีบทบาทในการทำคุณประโยชน์โดยการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือในกรณีที่เกิดโรคติดต่อร้ายแรงที่มีความจำเป็นต้องป้องกันและควบคุมโรคโดยเร่งด่วน ฝ่ายทหารสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยที่ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องความล่าช้าของขั้นตอนระบบราชการไทย อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม โดยส่วนรวม และส่งผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป