

## บทที่ 3

### กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของต่างประเทศ

“กฎหมาย (Law)” มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อระบบการเมืองการปกครองของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) เป็นเครื่องมือที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสังคม ทั้งการกำหนดโครงสร้างและสถาบันทางการเมือง คุ่มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐการใช้ อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ก็อาจเหมือนกันและแตกต่างกันตาม ความเหมาะสมและเหตุปัจจัยของแต่ละประเทศ ซึ่งในเรื่องนี้ ชาวินญี (Friedrich Carl von Savigny ค.ศ. 1779 - 1861) (พ.ศ.2322 – 2404) นักกฎหมายชาวเยอรมัน ได้กล่าวไว้ว่า “กฎหมาย เกิดขึ้นและ พัฒนาไปตามประวัติศาสตร์ของแต่ละชนชาติ หน้าที่ของนักกฎหมายแต่ละยุคคือการทำให้เนื้อหาของ กฎหมายสอดคล้องกับจิตใจของชนชาติ สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชน”<sup>1</sup>

กฎหมายความมั่นคง เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการรักษาความมั่นคง ความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยของรัฐ รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปกป้องดินแดน (Territory) ประชากร (Population) และอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งเป็นองค์ประกอบของรัฐ ประเทศต่าง ๆ จึงกำหนดให้กฎหมายความมั่นคงบางฉบับเป็นกฎหมายพิเศษที่ใช้ในสถานการณ์ ซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ โดยให้อำนาจพิเศษแก่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ ในการรับมือและแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงได้อย่างทันท่วงที ซึ่งกฎหมายอื่นทั่วไป ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์วิกฤติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการใช้อำนาจตามกฎหมาย ความมั่นคงตามที่กล่าวมานี้ ย่อมจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการบังคับใช้ กฎหมายในภาวะปกติ ซึ่งในการศึกษากฎหมายด้านความมั่นคงของต่างประเทศนั้น ย่อมก่อให้เกิด ประโยชน์แก่การนำมาศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายความมั่นคงของประเทศไทยต่อไป

---

<sup>1</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 19.

### 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) มีกฎหมายความมั่นคงที่ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขสถานการณ์วิกฤติซึ่งเป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของรัฐ คือ การประกาศใช้กฎอัยการศึก การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1955

#### 3.1.1 กฎอัยการศึก (L'état de siège)

กฎอัยการศึก (L'état de siège) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) เป็นกฎหมายพิเศษที่ใช้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นในการแก้ไขสถานการณ์ร้ายแรงซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ทั้งภัยจากสงครามระหว่างประเทศ (Guerre étrangere) สงครามกลางเมือง (Guerre civile)<sup>2</sup> หรือกรณีเกิดการกบฏที่มีการใช้กำลังอาวุธ ในการประกาศใช้กฎอัยการศึกทุกครั้งจะต้องกระทำโดยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา (Décret) โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเท่าที่จำเป็น ซึ่งกฎอัยการศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนี้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายต้นแบบของ “พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก รัตนโกสินทร ศก 126” ของประเทศไทย

ในปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดคือ “รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (The Constitution of France)” และบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติคือ “ประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la défense)” ซึ่งกฎหมายสำคัญทั้ง 2 ฉบับ มีสาระสำคัญที่กล่าวถึงกฎอัยการศึกไว้ ดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (The Constitution of France) มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องกฎอัยการศึกบัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา 36 ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศกฎอัยการศึก (Article 36 Martial law shall be decreed in the Council of Ministers.)

<sup>2</sup> วสันต์ ชมภูศรี. (2559). *การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 171-174.

การขยายเวลาการใช้กฏอัยการศึกเกินกว่าสิบสองวันต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเท่านั้น (Its extension beyond twelve days may be authorized only by Parliament.)”<sup>3</sup>

การประกาศใช้กฏอัยการศึกของสาธารณรัฐฝรั่งเศสตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 36 ดังกล่าว เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะประกาศใช้กฏอัยการศึกโดยมติของคณะรัฐมนตรีได้คราวละ 12 วัน ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องใช้กฏอัยการศึกเกินกว่าระยะเวลาดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

2) ประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la défense) มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องกฏอัยการศึกบัญญัติไว้ใน Article L 2121 - 1 ถึง Article L 2121 - 8 โดยได้บัญญัติถึงข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญไว้ คือ การประกาศใช้กฏอัยการศึกทุกครั้งจะต้องกระทำโดยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกาโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในการประกาศใช้กฏอัยการศึกจะต้องกำหนดระยะเวลาและพื้นที่ใช้กฏอัยการศึกด้วยทุกครั้ง และเมื่อประกาศใช้กฏอัยการศึกในพื้นที่ใดแล้วให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยไปให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนยังคงมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้รับ โอนไป ทั้งนี้ การประกาศใช้กฏอัยการศึกจะกระทำได้อีกต่อเมื่อประเทศเกิดภาวะสงครามระหว่างประเทศ หรือในกรณีเกิดการกบฏที่ใช้กำลังอาวุธเท่านั้น<sup>4</sup>

เมื่อมีการประกาศใช้กฏอัยการศึกขึ้นในพื้นที่ใดแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจที่จะเข้าตรวจค้นเคหสถานของประชาชนได้ทั้งในเวลากลางวันและกลางคืน มีอำนาจสั่งให้บุคคลซึ่งเคยต้องโทษในคดีอาญาและบุคคลซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่ประกาศใช้กฏอัยการศึก ให้ออกจากพื้นที่ประกาศใช้กฏอัยการศึกได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจตรวจค้น ยึด และสั่งให้บุคคลซึ่งครอบครองอาวุธปืนหรือกระสุนปืนทำการส่งมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร รวมทั้งมีอำนาจตรวจสอบสิ่งพิมพ์ สั่งห้ามการพิมพ์ และสั่งห้ามการชุมนุมที่อาจก่อให้เกิดการยั่วยุหรือความไม่สงบเรียบร้อย<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม ประชาชนยังคงมีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความรับรองและคุ้มครองไว้ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฏอัยการศึกที่ประกาศใช้<sup>6</sup>

<sup>3</sup> The Constitution of France. Article 36. (Fr.)

<sup>4</sup> อภิษฐ์ คุ้มเมือง. (2558). *กฏอัยการศึก : บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายบางประการ*. กฤษฎีกา โฟกัส, ปีที่ 11 (ฉบับที่ 121).

<sup>5</sup> Code de la défense. Article L 2121 - 7. (Fr.)

<sup>6</sup> Code de la défense. Article L 2121 - 8. (Fr.)

ในระหว่างที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังคงมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการที่นำมาใช้ เพียงแต่การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองนั้นจะลดระดับความเข้มข้นลงจากภาวะปกติ โดยจะมุ่งเน้นตรวจสอบการใช้อำนาจที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรง<sup>7</sup>

### 3.1.2 อำนาจประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (The Constitution of France) มีบทบัญญัติให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดี (Président) ให้ใช้มาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ ในการเผชิญกับสถานการณ์วิกฤติฉุกเฉินที่ประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและมีความเร่งด่วน อันจะส่งผลกระทบต่อเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน สถาบันทางการเมืองแห่งรัฐ หรือในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยต้องมีการหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ ซึ่งอำนาจพิเศษของประธานาธิบดี<sup>8</sup> ดังที่กล่าวมานี้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 ดังนี้

“มาตรา 16 ในกรณีที่สถาบันต่าง ๆ ของสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน และหากการดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลงให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นในการดำเนินการกับสถานการณ์นั้น ๆ ได้ภายหลังจากที่ได้หารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสอง และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการแล้ว (Where the institutions of the Republic, the independence of the Nation, the integrity of its territory or the fulfilment of its international commitments are under serious and immediate threat, and where the proper functioning of the constitutional public authorities is interrupted, the President of the Republic shall take the measures required by these circumstances, after formally consulting the Prime Minister, the Presidents of the assemblies and the Constitutional Council.)

ให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแถลงให้ประชาชนทราบถึงมาตรการดังกล่าว (He shall inform the Nation of these measures in a message.)

มาตรการต่าง ๆ จะต้องใช้โดยมีเจตน์จำนงที่จะทำให้ห้วงค์กรต่าง ๆ ของรัฐตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติตามภารกิจของตนได้ภายในระยะเวลาที่จำกัดที่สุด ทั้งนี้ โดยมีการหารือ

<sup>7</sup> วสันต์ ฆมกุศรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 176.

<sup>8</sup> The Constitution of France. Article 16. (Fr.)

กับคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้มาตรการต่าง ๆ และหากจำเป็น ให้รัฐสภามีสิทธิเรียกประชุมได้เอง (The measures must stem from the desire to provide the constitutional public authorities, in the shortest possible time, with the means to carry out their duties. The Constitutional Council shall be consulted with regard to such measures. Parliament shall convene as of right.)

ห้ามมิให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว (The National Assembly shall not be dissolved during the exercise of the emergency powers.)”

การใช้อำนาจพิเศษโดยประธานาธิบดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 16 ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่เกิดสถานการณ์ “วิกฤติร้ายแรงระดับชาติ (La crisenationale)” เท่านั้น ในการประกาศใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวเป็นอำนาจของประธานาธิบดี อันเป็นการกระทำทางรัฐบาล ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในระหว่างที่ใช้อำนาจพิเศษนั้น หากมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองก็ย่อมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ<sup>9</sup>

### 3.1.3 รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1955 (พ.ศ.2498)

ในปี ค.ศ. 1955 (พ.ศ.2498) ได้เกิดการประท้วงและเหตุการณ์นองเลือด (Troubles sanglants) ขึ้นที่เมืองแอลจีเรีย ดินแดนอาณานิคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในขณะนั้น รัฐบาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นว่าไม่สามารถประกาศใช้กฎอัยการศึกในสถานการณ์ดังกล่าวได้ จึงได้ตราร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน (L'état d'urgence) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบและประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955<sup>10</sup> (พ.ศ.2498)

รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้แบ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ 2 ประเภท ดังนี้

1) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา (L'état d'urgence simple) เมื่อได้มีการประกาศแล้ว มีผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การสั่งห้ามการชุมนุม ห้ามออกจากเคหะสถาน ห้ามใช้ทางสัญจร ห้ามเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด และอำนาจในการควบคุมตัวบุคคล เป็นต้น

<sup>9</sup>รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย. (2557). *รายงานผลการพิจารณาที่ 89/2557*. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 13-15.

<sup>10</sup> ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. (2549). *การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9.

2) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบร้ายแรง (L'état d'urgence aggravé) เมื่อได้มีการประกาศแล้ว มีผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มขึ้นกว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา ได้แก่ อำนาจในการตรวจค้นภายในเคหสถาน ทั้งในเวลากลางวันและในเวลากลางคืน และอำนาจในการตรวจสอบสื่อสิ่งพิมพ์ทุกชนิด รายการโทรทัศน์ รายการวิทยุ รวมทั้งการแสดงมหรสพได้ทุกประเภท

ผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แบ่งได้ 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยร้ายแรง ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประธานาธิบดี (Président) เป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องกระทำโดยการตรารัฐกฤษฎีกา (Décret) และสำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด (Gouverneur) เป็นผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบได้ อย่างไรก็ตาม การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ไม่ว่าจะในระดับใด ต้องเป็นกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นหรือใกล้ที่จะเกิดขึ้น ทั้งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์และภัยพิบัติสาธารณะที่เกิดจากธรรมชาติ ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องกำหนดพื้นที่และระยะเวลาที่ใช้บังคับตามความจำเป็นของสถานการณ์ แต่ครั้งหนึ่งไม่เกิน 12 วัน หากสถานการณ์มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปอีก จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา<sup>11</sup> ซึ่งเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม บรรดามาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบและมีอำนาจเพิกถอนมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรงได้ ดังนั้น การใช้อำนาจโดยฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1955 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยฝ่ายตุลาการ อันเป็นการควบคุมและป้องกันไม่ให้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเกินความจำเป็น

### 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) หรือประเทศอังกฤษ ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) โดยมีกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรใช้ในระบบกฎหมาย สำหรับกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงนั้น สหราชอาณาจักรมี

<sup>11</sup> วสันต์ ชมภูศรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 179-183.

กฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติซึ่งเป็นวิกฤติภัยร้ายแรงที่กระทบหรือจะกระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ คือ “กฎอัยการศึก (Military Law)” และ “พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (พ.ศ.2547) (Civil Contingencies Act 2004)” ซึ่งกฎหมายความมั่นคงทั้ง 2 ฉบับ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

### 3.2.1 กฎอัยการศึก (Military Law)

สหราชอาณาจักรใช้กฎหมายในระบบจารีตประเพณี (Common Law System) ไม่มีกฎหมายว่าด้วย “กฎอัยการศึก (Military Law)” บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่ในกรณีในประเทศประสบกับสถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงซึ่งกระทบต่อความมั่นคง เช่น กบฏ การก่อการร้าย หรือประเทศอยู่ในสภาวะสงคราม สมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษมีพระราชอำนาจที่จะประกาศพระราชโองการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถเข้าใช้อำนาจในการแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงแทนกฎหมายปกติได้เป็นการชั่วคราวเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ

เมื่อมีประกาศพระราชโองการแล้ว ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจโดยต้องใช้หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะกระทำการอย่างใด ๆ ที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุเท่านั้น และเมื่อมีการประกาศใช้มาตรการดังกล่าวแล้ว รัฐบาลจะต้องตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เรียกว่า “Indemnity Act” เพื่อเป็นการรับรองความถูกต้องในระหว่างที่ได้มีการประกาศใช้มาตรการทางทหาร และเพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่มีการประกาศใช้มาตรการทางทหาร<sup>12</sup>

### 3.2.2 พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (พ.ศ.2547) (Civil Contingencies Act 2004)

ในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ.2543) สหราชอาณาจักรประสบวิกฤตการณ์น้ำมันเชื้อเพลิง และอุทกภัยร้ายแรง และในปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ.2544) สหราชอาณาจักรต้องเผชิญกับสถานการณ์โรคปากเท้าเปื่อยระบาดในสัตว์ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการ (Measures) ที่จำเป็นต่าง ๆ ในการรับมือกับวิกฤตการณ์ ที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่สามารถนำมาใช้เพื่อป้องกันภัยให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าวก็ไม่อาจนำกฎอัยการศึกมาใช้ได้ จึงได้มีการตรา “พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (พ.ศ.2547)(Civil Contingencies Act 2004)” เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจใน

<sup>12</sup> คูสิต ยมจินดา. (2553). *บทวิเคราะห์หัวว่าด้วยกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 87-88.

สถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Power) ในการออกมาตรการพิเศษขึ้นใช้บังคับได้เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ ในการกำหนดมาตรการในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องไม่เป็นการออกกฏอัยการศึก ไม่มีผลเป็นการทำลายรากฐานของระบบรัฐสภา ไม่มีผลเป็นการยุติการดำเนินการของพรรคการเมือง หรือ มาตรการอื่นใดที่มีผลอย่างเดียวกัน รวมทั้งจะต้องเป็นกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง มีความจำเป็นเร่งด่วน และไม่มีทางอื่นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว<sup>13</sup>

ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว “สถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency)” หมายถึง สถานการณ์ที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) สถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยคุกคาม ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ทรัพย์สิน สวัสดิภาพ และความผาสุกของมนุษย์
- 2) สถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยคุกคาม ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม
- 3) สถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยคุกคาม ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของรัฐ

เมื่อปรากฏเหตุอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency) ตามความหมายดังกล่าวข้างต้น แล้วผู้ที่มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและออกกฏในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>14</sup> (Emergency Regulation) คือ สมเด็จพระราชินี (Her Majesty) และรัฐมนตรีอาวุโส (Senior Minister of Crown)

สมเด็จพระราชินี มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้โดยความยินยอมของรัฐสภา ทั้งนี้ ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับผิดชอบกิจการความมั่นคงภายในและมีหน้าที่ในการฟื้นฟูปฏิรูป ซึ่งจะต้องพิจารณาเงื่อนไข 3 ประการ คือ

- 1) มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น (Has occurred) หรือสถานการณ์ฉุกเฉินกำลังเกิดขึ้น (Is occurring) หรือสถานการณ์ฉุกเฉินใกล้ที่จะเกิดขึ้น (Is about to occur)
- 2) มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษขึ้นใช้บังคับเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน
- 3) มีความจำเป็นเร่งด่วน

รัฐมนตรีอาวุโส (Senior Minister of Crown) หมายถึง นายกรัฐมนตรี (First Lord of the Treasury (the Prime Minister)) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Her Majesty’s Principal Secretary of State) และผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง (the Commissioners of Her Majesty’s Treasury) เป็นผู้

<sup>13</sup> วสันต์ ชมภูศรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 199-202.

<sup>14</sup> ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 46-47.



มีอำนาจในการออกกฎเพื่อใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งไม่สามารถรอการประชุมเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ในการออกกฎที่ใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น รัฐมนตรีอาวุโสที่มีอำนาจออกกฎซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง โดยจะต้องแถลงถึงเหตุผลจำเป็นในการออกกฎ การที่รัฐมนตรีอาวุโสจะออกกฎเพื่อใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะต้องไม่ขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน กฎที่ประกาศใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อประกาศแล้วมีระยะเวลาบังคับใช้ครั้งละ 30 วัน หากกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องขยายระยะเวลาการใช้กฎต่อไปอีก รัฐมนตรีอาวุโส (Senior Minister of Crown) จะต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ หากอยู่ในระหว่างการปิดสมัยประชุมก็ต้องดำเนินการจัดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว<sup>15</sup>

### 3.3 กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา (United States of America) เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) โดยมีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐ (United States Constitution)” ในกรณีที่มีเหตุความไม่สงบอันกระทบต่อความมั่นคง สงคราม สงครามกลางเมือง การจลาจล การก่อการร้าย หรือสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายปกติในการแก้ไขปัญหาหรือเพื่อรับมือกับสถานการณ์ร้ายแรงได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา (President of the United States) มีอำนาจซึ่งเรียกว่า “อำนาจ โดยปริยาย (Implied Powers)”<sup>16</sup> ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ร้ายแรงที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งอำนาจพิเศษดังกล่าวได้รวมถึงอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึกและอำนาจในการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน

การประกาศใช้กฎอัยการศึกของสหรัฐอเมริกานั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงของประเทศ เช่น สงคราม สงครามกลางเมือง การจลาจล หรือการก่อการร้าย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้กฎหมายปกติในการรับมือหรือแก้ไขสถานการณ์ที่ร้ายแรงได้ ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเหตุการณ์สำคัญของสหรัฐอเมริกาหลายครั้ง เช่น

<sup>15</sup> คูสิต ยมจินดา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 89.

<sup>16</sup> วสันต์ ชมภูศรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 214-215.

การประกาศใช้กฎอัยการศึกในสถานการณ์สงครามกลางเมืองอเมริกัน (American Civil War) ในปี ค.ศ. 1861 – 1865 (พ.ศ. 2404 – 2408) การประกาศใช้กฎอัยการศึกภายหลังจากที่ญี่ปุ่นใช้กำลังทางอากาศเข้าโจมตีฐานทัพเรืออเมริกันที่อ่าวเพิร์ล (Pearl Harbour) ในรัฐฮาวายของสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1941 (พ.ศ. 2484) รวมทั้งการประกาศใช้กฎอัยการศึกในสถานการณ์สงครามกลางเมืองและการจลาจลซึ่งเกิดขึ้นที่รัฐโรดไอแลนด์ ในปี ค.ศ. 1942 (พ.ศ. 2485)

ต่อมา สหรัฐอเมริกาได้ทำการพัฒนากฎหมายด้านความมั่นคงขึ้นใหม่ เพื่อใช้ในสถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยกำหนดให้มีกระบวนการในการควบคุมและป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึกเกินสมควรแก่เหตุ จึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C. Title 50 War and Nation Defense)<sup>17</sup> ขึ้นใช้บังคับ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ในกรณีที่เกิดสถานการณ์การก่อการร้ายขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ โดยต้องได้รับความยินยอมจากสภา Congress ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติจะกระทำได้ทั้งการประกาศทั่วทั้งประเทศหรือการประกาศเฉพาะในบางพื้นที่ โดยการพิมพ์คำประกาศเผยแพร่ในเอกสาร Federal Register (Publication in Federal Register)

เมื่อได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก (Declare Martial Law) มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชากองทัพ มีอำนาจจำกัดการเดินทางเข้าออกระหว่างประเทศของบุคคลที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง มีอำนาจออกกฎที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของบุคคล รวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้จับกุมบุคคลได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ มีอำนาจระงับการพิมพ์และการโฆษณาที่เห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม

### 3.4 กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore) ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีเอกราชในปี ค.ศ. 1965 (พ.ศ. 2508) จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่มีกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกบัญญัติไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐสิงคโปร์มีกฎหมายความมั่นคงที่ให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดี เพื่อใช้ในการต่อต้านการถูกคุกคาม หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้น

<sup>17</sup> ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 55-58.

ภายในประเทศ หรือการกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ และในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ให้อำนาจประธานาธิบดีในการประกาศภาวะฉุกเฉิน กฎหมายความมั่นคงดังกล่าวได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในส่วนที่ 12 ของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Singapore's Constitution) ซึ่งเรียกว่า “อำนาจพิเศษต่อต้านการโค่นล้มและอำนาจฉุกเฉิน (Special Powers Against Subversion and Emergency Powers)”

### 3.4.1 กฎหมายต่อต้านการโค่นล้ม (Legislation Against Subversion)

กฎหมายต่อต้านการโค่นล้ม (Legislation Against Subversion)<sup>18</sup> เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เพื่อให้รัฐมีอำนาจที่จะหยุดยั้งหรือป้องกันการกระทำที่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศและประชาชนชาวสิงคโปร์ ทั้งนี้ ไม่ว่าภัยนั้นจะเกิดขึ้นภายในประเทศหรือเป็นภัยที่มาจากภายนอกประเทศ โดยกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ตามความจำเป็น แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นจะอยู่นอกเหนืออำนาจการออกกฎหมายของรัฐสภาก็ตาม

การกระทำที่เป็นภัยคุกคามตามบทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายต่อต้านการโค่นล้มที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีดังต่อไปนี้

- 1) การกระทำที่ก่อให้เกิดประชาชนจำนวนมากเกิดความหวาดกลัว หรือการกระทำที่นำมาซึ่งความรุนแรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน
- 2) การกระทำเป็นการปลุกปั่นความไม่พอใจต่อประธานาธิบดีหรือรัฐบาล
- 3) การกระทำที่ก่อให้เกิดความแตกแยกหรือความเกลียดชังของประชาชนต่างเชื้อชาติหรือระหว่างชนชั้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความรุนแรง
- 4) กระทำการเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 5) กระทำการที่เป็นอุปสรรคหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของสาธารณรัฐสิงคโปร์

### 3.4.2 การประกาศภาวะฉุกเฉิน (Proclamation of Emergency)

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Singapore's Constitution) มีบทบัญญัติที่ได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการประกาศภาวะฉุกเฉิน (Proclamation of Emergency)<sup>19</sup> ในกรณีที่ประธานาธิบดีพิจารณาแล้วเห็นว่าสถานการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนสิงคโปร์ หรือสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งการประกาศภาวะฉุกเฉินในแต่ละครั้ง มีกำหนดระยะเวลาครั้งละ 6 เดือน นับแต่วันที่ประกาศ และเมื่อ

<sup>18</sup> Singapore's Constitution, section 149. (Sg.)

<sup>19</sup> Singapore's Constitution, section 150. (Sg.)

ได้มีการประกาศภาวะฉุกเฉินแล้ว ประธานาธิบดีจะต้องเรียกประชุมรัฐสภาโดยเร็วที่สุด เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบการประกาศภาวะฉุกเฉิน หากรัฐสภาได้พิจารณามีมติให้ยกเลิกประกาศภาวะฉุกเฉินหรือคำสั่งที่เกิดขึ้นระหว่างที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉิน ให้ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวนี้เป็นอันสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อการกระทำที่เกิดขึ้นตามประกาศหรือคำสั่งในระหว่างที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉิน

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการกักตัวบุคคล ประธานาธิบดีจะต้องแต่งตั้ง “คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Board)” ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาของศาลฎีกาหรืออดีตผู้พิพากษาของศาลฎีกาหนึ่งคนเป็นประธาน และกรรมการอีกสองคนซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของประธานศาลสูงสุด เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำในการปล่อยตัวบุคคลที่ถูกกักภายใต้กฎหมาย คำสั่ง หรือประกาศภาวะฉุกเฉิน ซึ่งในการกักตัวบุคคลหรือการกักขังบุคคลภายใต้การประกาศภาวะฉุกเฉินตามกฎหมายนี้ จะมีระยะเวลาเกินกว่า 3 เดือน ไม่ได้ เว้นแต่คณะกรรมการที่ปรึกษาได้พิจารณาให้การรับรองและเสนอแนะต่อประธานาธิบดี<sup>20</sup>

ในระหว่างที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉิน (Proclamation of Emergency) รัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ (Singapore's Constitution) มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม<sup>21</sup> ในการกำหนดข้อบังคับหรือมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการป้องกันและการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ทั้งนี้ ตามคำแนะนำของปลัดกระทรวงกลาโหมและผู้บัญชาการทหารสูงสุดของสาธารณรัฐสิงคโปร์

<sup>20</sup> Singapore's Constitution, section 151. (Sg.)

<sup>21</sup> Singapore's Constitution, section 151A. (Sg.)