



Academic Focus

มกราคม 2563

สารบัญ

บทนำ

1. ความหมายของกฎอัยการศึก
2. ความเป็นมาของกฎอัยการศึก
3. ความสัมพันธ์ของกฎอัยการศึกกับรัฐธรรมนูญ
4. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457
5. การประกาศใช้กฎอัยการศึกในประเทศไทย
6. กฎอัยการศึกกรณีศึกษาของต่างประเทศ
7. ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎอัยการศึก ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
8. แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ กฎอัยการศึกในจังหวัดชายแดนภาคใต้

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

บรรณานุกรม

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<https://www.parliament.go.th/library>

การบังคับใช้กฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้

: กรณีศึกษาพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก

พระพุทธศักราช 2457

บทนำ

ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างของประชาชนที่เกิดจากเชื้อชาติ ศาสนา อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ทักษะคติ ความเชื่อและพฤติกรรมของท้องถิ่น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน และมีความเชื่อมโยงในหลายมิติ ทั้งนี้ จากรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุของปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่สรุปสาเหตุของปัญหาไว้ 5 ประการ (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2556, น. 80-81 ; ชวิน พงษ์ผจญ, 2561, น. 121) ดังนี้

1. ด้านประวัติศาสตร์ พบว่า ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ระหว่างชาวมลายูมุสลิม (malay muslim) และกลุ่มรัฐผู้มีอำนาจ เนื่องจากสนธิสัญญาอังกฤษ-สยาม (Anglo-Siamese) ในปี 2452 ที่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกกลุ่มชนในพื้นที่ทางใต้ของสยามเป็นสองสัญชาติคือ สยามและมาเลเซีย นับได้ว่าเป็นการสูญเสียตัวตนของรัฐปัตตานีและผู้คนในพื้นที่นี้

2. ด้านการเมืองการปกครอง พบว่า เมื่อสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ได้พยายามใช้นโยบายผสมผสานกลมกลืนคนไทยทุกเชื้อชาติในประเทศไทยเป็นหนึ่งเดียวเพื่อจะได้เป็นประเทศมหาอำนาจ จึงออกนโยบายเชื่อผู้นำชาติพันธุ์ โดยออกโรยนิยมบังคับคนไทยทุกเผ่า ทุกเชื้อชาติ ศาสนา ที่มีภาษาประเพณีวัฒนธรรม และศาสนาที่แตกต่างกันต้องปฏิบัติเหมือนกัน ฉะนั้น ในปี 2486 จึงยกเลิกกฎหมายอิสลาม และยกเลิกการแต่งกายตามหลักศาสนาอิสลาม จึงทำให้เกิดขบวนการต่อต้านนโยบายรัฐบาลเพราะหลักศาสนาอิสลาม

ให้มุสลิมต่อสู้กับผู้ปกครองที่อธรรม โดยเฉพาะผู้ปกครองที่กดขี่ข่มเหงผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม ดังนั้น ปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีความซับซ้อนในทุกมิติ เพราะการปกครองของประเทศไทยนั้นใช้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ไม่เอื้อต่อรูปแบบการปกครองที่มีเขตปกครองพิเศษไม่ว่าในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ฯลฯ ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมและเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรม เกิดเป็นสภาวะที่แปลกแยกระหว่างกลไก “อำนาจรัฐ” กับประชาชน “มุสลิม”

3. ด้านวัฒนธรรม ภาษาและศาสนา พบว่า ส่วนใหญ่ประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นับถือศาสนาอิสลาม ดังนั้นคนในพื้นที่ดังกล่าวจึงดำรงชีวิตในวัฒนธรรมมลายู ที่สะท้อนความเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่นของชาวไทยภาคใต้ตอนล่างท่ามกลางบริบททางประวัติศาสตร์ความเป็นมาในอดีตที่ยาวนาน

4. ด้านเศรษฐกิจ พบว่า ด้วยระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจนั้นทำให้เอื้อต่อกลุ่มคนที่เป็นกลุ่มทุน โดยกลุ่มผู้ที่มีอำนาจในประเทศที่เคลื่อนย้ายไปหากำไรหรือหาประโยชน์ได้ทั่วประเทศ ด้วยการอ้างสิทธิความเป็นคนไทยกอบกู้ความเจริญก้าวหน้าทันสมัยทางวัตถุ ครอบงำด้านเทคโนโลยี เข้าไปแย่งชิงทรัพยากรและทำลายสภาพแวดล้อมธรรมชาติตลอดจนระบบนิเวศวัฒนธรรมของคนท้องถิ่นทั้งในรูปของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ด้านเกษตรอุตสาหกรรม ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี คนท้องถิ่นปรับตัวไม่ทันรวมทั้งแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งขัดกับวิถีชีวิตทำให้เกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐ ยิ่งประชาชนไม่รู้กฎหมาย ไม่ใช้ภาษาเดียวกับเจ้าหน้าที่รัฐเพราะใช้ภาษามลายูซึ่งเป็นภาษามลายูท้องถิ่นจึงไม่เข้าใจกฎหมาย ไม่เข้าใจการถูกเอาเปรียบ ประกอบกับแนวนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับศาสนาและวัฒนธรรมของท้องถิ่น และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น อีกทั้งทำลายทรัพยากรและระบบนิเวศของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนและยากจนซ้ำซาก ด้วยความยากจนเช่นนี้เมื่อมีการโฆษณาชวนเชื่อว่ “ทางราชการไม่สนใจเพราะเห็นว่ามุสลิมเป็นประชาชนชั้นสอง มีการนำไปเปรียบเทียบกับมาเลเซียซึ่งเป็นรัฐอิสลามว่ามีการพัฒนาดีกว่าเรา ส่วนคนที่ยากจนหรือว่างงานก็มีโอกาสถูกชักจูงให้เข้าป่าหาเลี้ยงชีพด้วยการเรียกค่าคุ้มครองได้ง่ายขึ้น” ประกอบกับ “ความกดดันทางทรัพยากรย่อมผลักดันชาวบ้านให้เข้าสู่มุมอับแห่งความยากจน เมื่อผู้คนที่ยากจนไม่แข็งแกร่งทางการศึกษาเพียงพอที่จะมีทางเลือกในชีวิตอื่น ๆ ความกดดันก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น”

5. ด้านการศึกษา พบว่า หลักสูตรการศึกษาเป็นการจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี นอกจากนี้ยังขาดอัตรากำลังครูผู้สอนและอาคารสถานที่ อุปกรณ์การเรียน

อีกทั้ง ได้มีกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีอุดมการณ์ต้องการแบ่งแยกดินแดน ได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาเป็นเงื่อนไขในการใช้ความรุนแรงซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศและประชาชน จากสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2562 นับเป็นเวลากว่า 15 ปี มีเหตุการณ์ความรุนแรงจำนวน 20,485 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิต 7,074 ราย และผู้ได้รับบาดเจ็บ 13,221 ราย (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2562) หากพิจารณาจากสภาพปัญหาและสถิติการก่อเหตุความรุนแรงจะเห็นได้ว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการ

การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่ภาวะปกติ โดยเร็ว พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายความมั่นคงฉบับหนึ่งที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ บทความนี้จึงขอนำเสนอเกี่ยวกับกฏอัยการศึก ดังนี้

1. ความหมายของกฏอัยการศึก

กฏอัยการศึก ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง “กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนได้ตามความจำเป็น ทั้งให้มีอำนาจหน้าที่เหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยและศัลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาบางอย่างที่ประกาศระบุไว้แทนศาลพลเรือน การใช้กฏอัยการศึกจะกระทำได้เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เช่น ในกรณีเกิดสงคราม การจลาจล โดยจะให้ผลบังคับทุกท้องที่หรือบางท้องที่ก็ได้ตามความจำเป็น”

2. ความเป็นมาของกฏอัยการศึก

ประเทศไทยมีการตรากฎหมายกฏอัยการศึกเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) คือ “กฏอัยการศึก ร.ศ. 126” โดยในขณะนั้นนายยอร์ช ปาร์ดู ที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นชาวฝรั่งเศส ได้ดำเนินการร่างพระธรรมนูญศาลทหารบก ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) โดยเนื้อหาของบทบัญญัติภาคหนึ่งว่าด้วยศาลทหารระหว่างประเทศมีอำนาจประกาศใช้กฏอัยการศึกได้ ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องร่างกฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึกออกมารองรับ จึงเป็นที่มาของ “พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก ร.ศ. 126” ซึ่งมีเพียง 8 มาตรา โดยถอดแบบมาจากกฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึกของประเทศฝรั่งเศส ต่อมาในปี 2457 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฏอัยการศึกให้มีความเหมาะสมกับกาลสมัย จึงให้ยกเลิกกฏอัยการศึก ร.ศ. 126 และตราพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้แทน

3. ความสัมพันธ์ของกฏอัยการศึกกับรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้กฏอัยการศึกได้มีการบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 53 เพื่อกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการประกาศใช้และเลิกใช้กฏอัยการศึก โดยบัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงประกาศใช้กฏอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการในพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก”

บทบัญญัติลักษณะนี้ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ เรื่อยมาจนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการประกาศใช้กฏอัยการศึกใหม่ โดยแบ่งแยกเป็นสองวรรค ซึ่งมาตรา 152 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า (อภิชัย กู้เมือง, ม.ป.ป., น. 2-5)

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้กฏอัยการศึก ตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึก

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก”

จากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการตัดถ้อยคำว่า “ตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก” ออก แต่ยังคงมีเนื้อหาลักษณะเดียวกัน ตามที่ปรากฏในมาตรา 176 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก”

4.สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และฉบับแก้ไข

4.1 ผู้มีอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึก

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 กำหนดผู้มีอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึกไว้ ดังนี้

4.1.1 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

พระมหากษัตริย์จะประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึก ทุกมาตราหรือบางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขแห่งการบังคับใช้บทบัญญัตินั้น บังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร ต่อเมื่อเวลามีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใดหรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน

4.1.2 ผู้บังคับบัญชาทหาร

ให้ผู้บังคับบัญชาทหารที่มีกำลังอยู่ใต้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหาร มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกเมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดโดยให้ประกาศใช้กฎอัยการศึกได้เฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้น และรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็ว

4.2 กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึก

เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก สรุปได้ ดังนี้

4.2.1 ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

4.2.2 ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลพลเรือนควรมีอำนาจพิจารณาคดีได้อย่างปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึก และผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาคดีพิพาทคดีอาญา ซึ่งกระทำผิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึก

ตามที่ระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกนี้ทุกข้อหรือแต่บางข้อ และหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่ง ทั้งมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศดังกล่าวนั้นด้วย และถ้าคดีอาญาใดที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศกฎอัยการศึกมีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้

4.2.3 ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มในการดำเนินการ ดังนี้

1) *อำนาจตรวจค้น* โดยมีอำนาจที่จะตรวจค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น รวมถึงการตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หนังสือนาม หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก และตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์

2) *อำนาจการเกณฑ์* โดยมีอำนาจที่จะเกณฑ์พลเมืองให้ช่วยกำลังทหารในกิจการซึ่งเนื่องในการป้องกันพระราชอาณาจักรหรือช่วยเหลือเกื้อหนุนราชการทหารทุกอย่างทุกประการรวมถึงการเกณฑ์ยวดยาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จากบุคคลหรือบริษัทใด ๆ ซึ่งราชการทหารจะต้องใช้เป็นกำลังในเวลานั้นทุกอย่าง

3) *อำนาจห้าม* โดยมีอำนาจที่จะห้ามมิว่าสมประชุมกัน ห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจก ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพบทหรือคำประพันธ์ ห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งซึ่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรไม่ว่าจะเป็นทางบกทางน้ำ หรือทางอากาศ รวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินด้วย ห้ามมิหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ และเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน หรือที่อาจนำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้ ห้ามบุคคลออกนอกเคหะสถานภายในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด ห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ใดซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยและเมื่อได้ประกาศห้ามเมื่อใดแล้ว ให้ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตนั้นออกไปจากเขตนั้นภายในกำหนดเวลาที่ได้ประกาศกำหนด และห้ามบุคคลกระทำหรือมีซึ่งกิจการหรือสิ่งอื่นใดได้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

4) *อำนาจยึด* โดยมีอำนาจที่จะยึดบรรดาสิ่งซึ่งกล่าวไว้ ตาม 1)-3) ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นเป็นการจำเป็น จะยึดไว้ชั่วคราวเพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรู หรือเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการทหาร

5) *อำนาจเข้าอาศัย* โดยมีอำนาจที่จะเข้าอาศัยที่ใด ๆ ซึ่งราชการทหารเห็นจำเป็นจะใช้เป็นประโยชน์ในราชการทหาร

6) *อำนาจทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่* โดยให้มีอำนาจกระทำได้ ถ้าการสงครามหรือรบสู้เป็นรองราชศัตรูมีอำนาจที่จะเผาบ้าน และสิ่งซึ่งเห็นว่าเป็นกำลังแก่ราชศัตรู เมื่อกรมกองทหารถอยไปแล้ว หรือแม้ว่าสิ่งใด ๆ อยู่ในที่ซึ่งกีดกันการสู้รบก็ทำลายได้ทั้งสิ้น อีกทั้งมีอำนาจที่จะสร้างที่มั่น

หรือตัดแปลงภูมิประเทศหรือหมู่บ้าน เมือง สำหรับการต่อสู้ราชศัตรู หรือเตรียมการป้องกันรักษา ตามความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ทุกอย่าง

7) *อำนาจขับไล่* โดยมีอำนาจที่จะขับไล่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งไม่มีภูมิลาเนาอาศัยเป็นหลักฐาน หรือเป็นผู้มาอาศัยในตำบลนั้นชั่วคราว เมื่อมีความสงสัยอย่างหนึ่งอย่างใดหรือจำเป็นแล้ว จะขับไล่ผู้นั้นให้ออกไปจากเมืองหรือตำบลนั้นได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็นราชศัตรูหรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจกักตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ แต่ต้องกักไว้ไม่เกินกว่า 7 วัน

4.3 การเลิกใช้กฎอัยการศึก

การที่จะเลิกใช้กฎอัยการศึกแห่งใด จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเสมอ

4.4 การร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับจากการปฏิบัติการตามกฎอัยการศึก

บุคคลหรือบริษัทใด ๆ ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติการตามกฎอัยการศึกของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ

5. การประกาศใช้กฎอัยการศึกในประเทศไทย

นับตั้งแต่ปี 2475 ถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก จำนวน 15 ครั้ง (วรชัย แสนสีระ, 2553, น. 129-131 ; อภิชัย กุ่มเมือง, ม.ป.ป., น. 3-4 และ ประกาศกองทัพบก, 2557, น.1) ดังนี้

ครั้งที่ 1 ในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารบก ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดทหารบกกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2476 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏบวรเดช

ครั้งที่ 2 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ 24 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย น่าน อุตรดิตถ์ เลย ชัยภูมิ อุตรธานี 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. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี

ครั้งที่ 4 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2494 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตันในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี

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

ครั้งที่ 6 ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในขณะนั้น

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

ครั้งที่ 8 คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 1 ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ครั้งที่ 9 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2 ให้คงใช้กฎอัยการศึกตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 1 อยู่ต่อไป เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ทำการรัฐประหารรัฐบาลในขณะนั้น

ครั้งที่ 10 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ครั้งที่ 11 ประกาศกองทัพบกที่ 4 เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ของจังหวัดนราธิวาส เฉพาะอำเภอบาเจาะ อำเภอรือเสาะ อำเภอดากใบ อำเภอสุไหงปาดี อำเภอเย็งอ และอำเภอสุไหงโก-ลก จังหวัดปัตตานี เฉพาะอำเภอกะพ้อ และจังหวัดยะลา เฉพาะอำเภอรามัน เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2547

ครั้งที่ 12 ประกาศกองทัพบกที่ 4 เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส อำเภอเมือง อำเภอกวนโดน อำเภอละงู อำเภอท่าแพ จังหวัดสตูล อำเภอเมือง อำเภอหนองจิก อำเภอยะหริ่ง อำเภอมายอ อำเภอยะรัง อำเภอแม่ลาน อำเภอสายบุรี อำเภอทุ่งยางแดง อำเภอโคกโพธิ์ อำเภอไม้แก่น และอำเภอปะนาเระ จังหวัดปัตตานี อำเภอเมือง และกิ่งอำเภอกงปิ้ง จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2547

ครั้งที่ 13 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ทำการรัฐประหารรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

ครั้งที่ 14 ประกาศกองทัพบก ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2557 อันเนื่องมาจากมีกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองหลายกลุ่ม ได้ทำการชุมนุมประท้วงในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล ตลอดจนพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ และมีกลุ่มผู้ไม่หวังดีสร้างสถานการณ์ความรุนแรงด้วยการใช้อาวุธสงครามต่อประชาชน และสถานที่สำคัญอย่างกว้างขวาง เป็นผลให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์เสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ และเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน

ครั้งที่ 15 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2557 เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ดำเนินการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

6. กฎอัยการศึกกรณีศึกษาของต่างประเทศ

ประเทศฝรั่งเศส

กฎอัยการศึกของประเทศฝรั่งเศสแต่เดิมมีอายุ 2 ฉบับ คือ 1) รัฐบัญญัติว่าด้วยกฎอัยการศึก ลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1849 (Loi du août 1894 sur l' état de siege) และ 2) รัฐบัญญัติว่าด้วยกฎอัยการศึก ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1878 (Loi du 3 avril relative à l' état de siege) ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้รับรองกฎอัยการศึกไว้ในมาตรา 36 เพื่อสร้างความชอบธรรมทางรัฐธรรมนูญ โดยมีชื่อเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า “L'état de siege 1849” และเป็นต้นแบบของกฎอัยการศึก ร.ศ. 126 ของประเทศไทย

ประกอบกับได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la défense) ซึ่งออกโดยรัฐ กำหนดว่าด้วยการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ ลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 2004 (Ordonnance n° 2004-1374 du 20 Décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense) จึงส่งผลให้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นอันยกเลิกไปโดยปริยาย ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกของประเทศฝรั่งเศส สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ บทบัญญัติของกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติของกฎหมายในระดับประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (อภิชัย กู้เมือง, ม.ป.ป., น. 8-9; นันทวัฒน์ บรมานันท์, ม.ป.ป., น. 31-56)

1) บทบัญญัติของกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (Fifth Republic) มาตรา 16 ได้ให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดีในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของชาติโดยมีสาระสำคัญสรุปความได้ว่า ในกรณีที่มีสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อสถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งอาณาเขตของสาธารณรัฐ หรือการบังคับการตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและฉุกเฉิน ประธานาธิบดีย่อมมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ แต่จะต้องขอคำปรึกษาอย่างเป็นทางการต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องประกาศการใช้มาตรการดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบ และรัฐสภาไม่อาจถูกยุบสภาได้ในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ทั้งนี้ มาตรา 36 กำหนดให้การประกาศกฎอัยการศึกจะต้องกระทำโดยรัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การขยายระยะเวลาการใช้กฎอัยการศึกเกินกว่าสิบสองวันจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

2) บทบัญญัติของกฎหมายในระดับประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ

ในปัจจุบันบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎอัยการศึกได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la défense) โดยมีสาระสำคัญสรุปความได้ว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึกจะต้องกระทำโดยตราเป็นรัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะกระทำได้ก็แต่ในกรณีที่กำลังจะเกิดภัยอันตรายจากสงครามจากต่างประเทศหรือจากการกบฏโดยใช้กำลังอาวุธเท่านั้น รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับและจะต้องระบุท้องที่ที่จะให้กฎอัยการศึกมีผลใช้บังคับด้วย ประกอบกับเมื่อได้มีการประกาศกฎอัยการศึกแล้วให้โอนอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนยังคงใช้อำนาจอื่นในส่วนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารยังมิได้รับโอนไป

เมื่อได้มีการประกาศกฎอัยการศึกขึ้นใช้บังคับแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- เข้าตรวจค้นในเคหสถานของประชาชนได้ทั้งกลางวันและกลางคืน
- สั่งให้ผู้พันโทษาอาญาและผู้ที่ไม่มียุติบัตรอยู่ในท้องที่ที่มีประกาศกฎอัยการศึกออกไปจาก

ท้องที่ดังกล่าว

- สั่งให้ส่งมอบ ตรวจค้น ยึดอาวุธปืนและกระสุนปืน
- สั่งห้ามการพิมพ์โฆษณาและการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการยั่วยุให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

ของสังคม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแต่ประชาชนยังคงมีสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่มีได้ถูกจำกัดตามประกาศกฎอัยการศึก

ประเทศอังกฤษ

กฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึกของประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) กฏอัยการศึกที่มีได้มีการตราเป็นกฎหมายแต่เป็นการใช้อำนาจตามสถานการณ์ โดยอาศัยหลักการใช้กำลังพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเกิดขึ้นจากคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ ความหมายของกฏอัยการศึกตามความหมายของประเทศอังกฤษ หมายถึง การปกครองประเทศชั่วคราวหรือส่วนหนึ่งของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้ามาแทนที่การใช้กฎหมายธรรมดา เพื่อให้เป็นไปตามพระบรมราชโองการหรือประกาศของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร และเมื่อได้ประกาศใช้กฏอัยการศึกแล้วทุกครั้ง จะต้องออกกฎหมายเพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบจากการกระทำระหว่าง การประกาศใช้กฏอัยการศึกนั้น และ 2) เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง แม้จะมีได้เป็นการบัญญัติเพื่อรองรับการ ประกาศใช้กฏอัยการศึกโดยตรง แต่เนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกันเป็นอย่างยิ่ง นั่นคือ พระราชบัญญัติการบริหารราชการพลเรือนในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 ซึ่งพระราชินีแห่งประเทศ อังกฤษ ทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2004 กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะบูรณาการ พระราชบัญญัติการป้องกันพลเรือน ค.ศ. 1948 (Civil Protection Act 1948) กับพระราชบัญญัติอำนาจฉุกเฉิน ค.ศ. 1920 (Emergency Powers Act 1920) เข้าด้วยกัน เพื่อวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญโดยสังเขป ดังนี้

ก. อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกระเบียบเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย ในระหว่างเวลาที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยจะนำมาใช้เฉพาะในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงมากเท่านั้น ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารต้องตราระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Order in council)

ข. เงื่อนไขการใช้อำนาจ

ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจออกระเบียบเพื่อใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ก็ต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงว่าเกิดหรือกำลังจะเกิดซึ่งอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือความมั่นคงของประเทศ และการออกระเบียบฉุกเฉินเป็นความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงดังกล่าว ทั้งนี้ ระเบียบที่ออกมานั้น ต้องมีความได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นสาเหตุแห่งการออกระเบียบนี้ และเมื่อ ประกาศใช้ระเบียบนี้แล้ว รัฐบาลต้องนำระเบียบดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในโอกาสแรก รัฐสภาอาจแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวได้ แต่ต้องให้ความเห็นชอบภายใน 7 วันนับแต่วันที่เสนอระเบียบ เมื่อพ้นระยะเวลา 7 วันแล้วรัฐสภายังไม่ให้ความเห็นชอบให้ถือว่าระเบียบนั้นจะเป็นอันตกไป

ค. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

นายกรัฐมนตรี (Senior Minister of the Crown) ต้องเสนอการใช้อำนาจพิเศษตามกฎหมาย ฉบับนี้ เพื่อให้รัฐสภา (House of Parliament) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการออกกฎ หรือคำสั่งของตน

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายสำหรับใช้ในยามที่ประเทศเกิดภาวะสงครามหรือสถานการณ์ บ้านเมืองอยู่ในภาวะไม่ปกติ โดยในกรณีที่มีเหตุความไม่สงบอันกระทบต่อความมั่นคง เกิดภาวะสงคราม สงครามกลางเมือง การจลาจล การก่อการร้าย หรือสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคง

ของประเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายปกติในการแก้ไขปัญหาหรือไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์ร้ายแรงได้อย่างทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา มีอำนาจที่เรียกว่า “อำนาจโดยปริยาย (IMPLIED POWERS)” ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ร้ายแรงที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งอำนาจพิเศษดังกล่าวได้รวมถึงอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึกและอำนาจในการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน

ในอดีตที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกาได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเหตุการณ์สำคัญหลายครั้งด้วยกัน เช่น การประกาศใช้กฎอัยการศึกในสถานการณ์สงครามกลางเมืองใน ค.ศ. 1861-1865 (พ.ศ. 2404-2408) การประกาศใช้กฎอัยการศึกในเหตุการณ์ที่ญี่ปุ่นใช้กำลังทางอากาศเข้าโจมตีฐานทัพเรือที่อ่าวเพิร์ล (PEARL HARBOUR) ในรัฐฮาวายของสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1941 (พ.ศ. 2484) รวมทั้งการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเหตุการณ์สงครามกลางเมืองและการจลาจลซึ่งเกิดขึ้นที่รัฐโรดไอแลนด์ ใน ค.ศ. 1942 (พ.ศ. 2485) จนกระทั่งเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงกฎอัยการศึกจึงถูกยกเลิกไป

ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้ทำการพัฒนากฎหมายด้านความมั่นคงขึ้นใหม่เพื่อใช้ในสถานการณ์ที่เป็นภัยร้ายแรงซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยกำหนดให้มีกระบวนการในการควบคุมและป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึกเกินสมควรแก่เหตุ จึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C. TITLE 50 WAR AND NATIONAL DEFENSE) ขึ้นใช้บังคับ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติในกรณีที่เกิดสถานการณ์การก่อการร้ายขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ โดยต้องได้รับความยินยอมจากสภาองเกรส ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ และสามารถประกาศทั่วทั้งประเทศหรือการประกาศเฉพาะในบางพื้นที่โดยการพิมพ์คำประกาศเผยแพร่ในเอกสารหรือบันทึกราชการที่เรียกว่า “เฟดเดอเรล รีจิสเตอร์” (FEDERAL REGISTER (PUBLICATION IN FEDERAL REGISTER)) เมื่อได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก (Declare Martial Law) มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชากองทัพ มีอำนาจจำกัดการเดินทางเข้าออกระหว่างประเทศของบุคคลที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง มีอำนาจออกกฎที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของบุคคล รวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้จับกุมบุคคลได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ มีอำนาจระงับการพิมพ์และการโฆษณาที่เห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม (สรวิชัย ชลออยู่, (ม.ป.ป.), น. 8-9; ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2554, น. 18; กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของต่างประเทศ, ม.ป.ป., น. 63-64)

ประเทศเกาหลีใต้

รัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการประกาศภาวะฉุกเฉินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งภาวะฉุกเฉินนั้นอาจเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึกในยามสงคราม เกิดภัยพิบัติ หรือเหตุฉุกเฉินที่มีลักษณะเดียวกันและมีความจำเป็นต้องใช้กำลังทหารหรือมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในประเทศ (รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี (ฉบับ พ.ศ. 2531), 2558, น. 1-20)

กฎอัยการศึกของประเทศเกาหลีใต้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน (EMERGENCY MARTIAL LAW) ประกาศเพื่อปฏิบัติตามความจำเป็นทางทหาร หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในสถานการณ์สงคราม สถานการณ์ฉุกเฉิน การเกิด

จลาจลหรือในกรณีที่น่ากลัวว่าก่อให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ส่วนการปกครองและการดำเนินคดี จนก่อให้เกิดความวุ่นวายอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยทางสังคม

2) กฎอัยการศึกภาวะความมั่นคง (SECURITY STATUS MARTAL LAW) ประกาศเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถให้ความมั่นคงด้านความสงบของสาธารณะได้ จนก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อความสงบเรียบร้อยทางสังคม ทั้งนี้ การประกาศกฎอัยการศึกนั้น ประธานาธิบดีจะต้องระบุเหตุผล ประเภทของกฎอัยการศึก วันที่บังคับใช้ พื้นที่บังคับใช้ และแต่งตั้งผู้บัญชาการกฎอัยการศึก เมื่อประกาศกฎอัยการศึกแล้ว ประธานาธิบดีต้องรายงานต่อรัฐสภาโดยเร็วที่สุดและหากอยู่ระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา ประธานาธิบดีจะต้องเรียกประชุมรัฐสภาโดยเร็วที่สุด เพื่อแจ้งเรื่องการประกาศกฎอัยการศึกให้รัฐสภาทราบ หากที่ประชุมรัฐสภาลงมติด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดให้ยกเลิกการประกาศกฎอัยการศึก ประธานาธิบดีต้องประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกนั้นโดยมิชักช้า

เมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจได้ ดังนี้

1. ผู้บัญชาการกฎอัยการศึก มีอำนาจเข้าควบคุมดูแลการดำเนินการทางปกครองและการดำเนินคดีในพื้นที่ที่บังคับใช้กฎอัยการศึก

2. ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกในภาวะฉุกเฉิน เมื่อผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีความจำเป็นทางทหาร สามารถกำหนดมาตรการพิเศษในการจับกุม กักขัง ริบทรัพย์สิน ค้น เข้าพักอาศัย ย้าย รวมถึงควบคุมสื่อสารมวลชน สิ่งพิมพ์เผยแพร่ การประชุม สماعคม หรือการรวมกลุ่มทำกิจกรรมต่าง ๆ

3. ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกในภาวะฉุกเฉิน ผู้บัญชาการกฎอัยการศึก มีอำนาจในการเกณฑ์หรือระดมพลได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และในกรณีที่จำเป็น ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีอำนาจในการสั่งสืบสวน และห้ามส่งออกสิ่งของที่เตรียมใช้เป็นอาวุธ

4. ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึก กรณีที่ไม่สามารถระทำการหลีกเลี่ยงทางยุทธศาสตร์ได้นั้น ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีอำนาจในการทำลาย หรือเผาทรัพย์สินของประชาชนได้ โดยต้องแจ้งถึงเหตุผลต่อหน่วยงานรัฐที่มีเขตรับผิดชอบ และเจ้าของทรัพย์สินนั้น ๆ ก่อน ทั้งนี้ การเผาทำลายต้องทำการชดเชยค่าสินไหมให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน เว้นแต่เป็นความเสียหายที่เกิดจากสงคราม

สำหรับในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกในภาวะฉุกเฉิน ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้เบ็ดเสร็จในศาลเดียวในคดีที่ทหารหรือเจ้าหน้าที่กลาโหม พลเรือน กระทำผิดทางอาญา คดีที่เกี่ยวกับการจรรยาบรรณความลับทางทหาร ความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นยาม ด่านตรวจการจัดหาอาหารที่มีอันตรายและเชลยศึก และเมื่อมีการประกาศยกเลิกกฎอัยการศึก อำนาจในการปกครอง รวมถึงการดำเนินคดีต่าง ๆ กลับสู่สภาวะปกติ และให้อำนาจในการพิจารณาคดีให้กลับไปอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม เว้นแต่ประธานาธิบดีเห็นถึงความจำเป็นให้ศาลทหารยังคงอำนาจพิจารณาคดีโดยมีกำหนด 1 เดือน (นิติบัญญัติ, 2557, น. 110-112)

ข้อสังเกต

จากการศึกษากฎอัยการศึกของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเกาหลีใต้ เปรียบเทียบกับกฎอัยการศึกของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายมีลักษณะ

ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ กฎอัยการศึกของแต่ละประเทศจะประกาศใช้ก็ต่อเมื่อมีเหตุความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยสาธารณะ เช่น กรณีเกิดสงคราม การก่อการร้าย หรือการจลาจล เป็นต้น โดยให้อำนาจเต็มแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้าระงับ ยับยั้งเหตุ ส่วนผู้มีอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น อาจแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายของแต่ละประเทศกำหนด แต่ข้อแตกต่างที่เป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นข้อควรพิจารณา คือ กระบวนการตรวจสอบหรือถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎอัยการศึก สำหรับกรณีของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเกาหลีใต้ หลังจากที่ได้มีการประกาศกฎอัยการศึกแล้ว กฎหมายได้เปิดโอกาสให้รัฐสภาที่มีอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎอัยการศึกว่าเป็นไปโดยชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งแตกต่างกับกฎอัยการศึกของประเทศไทย ที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาในการถ่วงดุล ตรวจสอบฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎอัยการศึก

7. ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎอัยการศึกในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ถึงแม้จะมีความจำเป็นเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ปิดล้อม ตรวจค้น จับกุม และควบคุมตัว โดยไม่ต้องมีหมายค้น หมายจับ และหมายควบคุมตัวจากศาล เพื่อให้การสอบสวนและการดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดก็ตาม แต่ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารอย่างกว้างขวาง ซึ่งการใช้อำนาจเช่นนั้นอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มี การตรวจสอบจากองค์กรอื่น ๆ แม้กระทั่งศาลหรือระบบตุลาการแต่อย่างใด นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติการตามกฎอัยการศึกของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ทั้งสิ้น

จากรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเทศไทย ประจำปี 2561 ของกลุ่มด้วยใจ ซึ่งทำการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้เสียหายจากการถูกรุขหมายโดยการสัมภาษณ์โดยตรง ระหว่างปี 2554-2561 พบว่า มีผู้เสียหายจากการถูกรุขหมาย จำนวน 123 คน แยกเป็นรายปีได้ ดังนี้

ตาราง ข้อมูลผู้เสียหายจากการถูกรุขหมาย

ปี	จำนวนผู้เสียหายจากการถูกรุขหมาย (คน)
2554	46
2555	ไม่พบข้อมูลในรายงาน
2556	10
2557	15
2558	16
ปี	จำนวนผู้เสียหายจากการถูกรุขหมาย (คน)
2559	11
2560	4
2561	21

ที่มา: กลุ่มด้วยใจ. (2561). รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย 2561 สืบค้น จาก <https://ilaw.or.th/sites/default/files/2018%20Duijai%20report.pdf>

นอกจากนี้ อนุกุล อาแวปุเตะ (2552) ประธานศูนย์ทนายความมุสลิมประจำจังหวัดปัตตานี ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายพิเศษที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สรุปได้ ดังนี้ 1) ปัจจุบันกฎหมายพิเศษที่ใช้บังคับในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีความมุ่งหมายในการใช้บังคับที่แตกต่างกัน ซึ่งควรใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ใช้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย 2) บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ ไม่ว่าจะ เป็นกฏอัยการศึก หรือพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นเพียงผู้ต้องสงสัยไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่สิทธิของบุคคลเหล่านั้นถูกจำกัดยิ่งกว่าผู้ต้องหา กล่าวคือ ไม่สามารถพบญาติหรือทนายความได้ ถูกจำกัดเวลาในการเยี่ยม มีการย้ายสถานที่เพื่อไม่ให้ญาติทราบถึงสถานที่ควบคุมตัว ถูกกีดกันจากการซักถามโดยวิธีการทรมาน ซึ่งหลายกรณีพบว่าหากไม่ให้ข้อมูลหรือไม่ทราบข้อเท็จจริง หรือไม่ยอมรับข้อเท็จจริงจากการซักถาม ถือว่าไม่ให้ความร่วมมือ อาจมีการปฏิบัติที่แตกต่างกับผู้ที่ให้ข้อมูล แม้ข้อเท็จจริงที่ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่นั้นไม่เป็นความจริงก็ตาม 3) บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ จะต้องเข้าสู่กระบวนการในการซักถามข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระบวนการซักถามดังกล่าวเป็นการแสวงหาข้อมูลจากผู้ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบ เพื่อเป็นแนวทางในการหาตัวบุคคลที่อยู่เบื้องหลังและเป็นแกนนำในการปลุกระดมหรือยุยงส่งเสริมให้ก่อเหตุการณ์ความไม่สงบ ดังนั้น ผู้ที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนเป็นแหล่งข่าวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงในการที่จะวิเคราะห์ข้อมูล การสืบสวนแสวงหาพยานหลักฐาน และป้องกันเหตุการณ์ความไม่สงบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ผลการซักถามของผู้ที่ให้ข้อมูลรวมทั้งตัวบุคคลที่ให้ข้อมูล ซึ่งเป็นแหล่งข่าวจึงเป็นความลับไม่ควรเปิดเผยไปให้แก่บุคคลภายนอกทราบ กระบวนการซักถามจึงไม่ใช่การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และผลการซักถามจึงไม่อาจที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดีของศาลได้ แต่จากการจับกุมและควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษกลับพบว่า ในหลายคดีได้นำผลการซักถามมาเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีกับผู้ถูกซักถาม 4) ในกรณีที่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นในหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ได้มีการปิดล้อมตรวจค้น และจับกุมบุคคลต้องสงสัยตามกฎหมายพิเศษ บุคคลที่ถูกควบคุมตัวบางคนได้รับการปล่อยตัว บางคนเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และบางคนแยกไว้เพื่อกันเป็นพยานโดยให้พนักงานสอบสวนทำการสอบปากคำเป็นพยานตามผลการซักถามที่จัดทำขึ้นในชั้นควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ ส่งผลให้ผู้ที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวซึ่งอยู่ในหมู่บ้านเดียวกันมีการขัดท้อซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความหวาดระแวงในหมู่บ้าน เกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน 5) บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษภายหลังที่ถูกปล่อยตัวไปแล้ว ไม่สามารถที่จะดำเนินชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุขเยี่ยงคนทั่วไป กล่าวคือ หากมีเหตุการณ์เกิดขึ้นในหมู่บ้านเจ้าหน้าที่ก็จะมุ่งสงสัยในบุคคลเหล่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาหนักใจของผู้ที่ถูกใช้กฎหมายทั้งที่ตนเองไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง และอาจมีการออกหมายซ้ำแล้วซ้ำเล่า นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงไม่ประสานงานในการเพิกถอนหมายจับ และในกรณีที่บุคคลเหล่านี้จะเดินทางไปต่างประเทศจะพบว่าถูกแบล็คลิสต์ (บัญชีดำ) ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจ

คนเข้าเมือง และ 6) การออกหมายจับโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บุคคลที่ถูกออกหมายจับตกเป็นผู้ต้องหาตามกฎหมาย เนื่องจากในหมายจับได้ระบุข้อกล่าวหาและฐานความผิดไว้ และพนักงานสอบสวนมีพยานหลักฐานที่จะดำเนินคดีตามข้อกล่าวหาได้ เมื่อจับบุคคลตามหมายจับแล้วพนักงานสอบสวนมีอำนาจในการควบคุม 48 ชั่วโมง หากการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้นอาจยื่นคำร้องขอฝากขังต่อศาล ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจในการที่จะควบคุมตามกฎหมายพิเศษได้ แต่เจ้าหน้าที่ได้มีการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ ภายหลังที่มีการจับกุมตามหมายจับแล้วแจ้งข้อกล่าวหาในชั้นยื่นคำร้องขอฝากขังกลับนำตัวผู้ต้องหาไปควบคุมตามกฎหมายพิเศษและเข้าสู่กระบวนการซักถาม

จากข้อสังเกตดังกล่าวสอดคล้องกับรายงานการศึกษาเรื่อง **“การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้”** ทำการศึกษาโดย กรกฎ ทองชะโชค (2557) พบว่า การใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะผลจากการประกาศใช้กฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 คือ 1) ภาคประชาชนยังมองว่าเป็นการส่งเสริมการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา พนักงานเจ้าหน้าที่ และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ หลักกฎหมายเช่นนี้อาจจะเป็นการให้ท้ายหรือส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาได้ และ 2) เจ้าหน้าที่ที่ทำการจับกุมคุมขัง สืบสวน สอบสวน โดยอ้างกฎหมายพิเศษเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายปกติ เช่น อ้างว่าอาศัยอำนาจตามกฎหมายอัยการศึก หรือตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ โดยแท้ที่จริงแล้วถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมตามปกติจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่สามารถอ้างกฎหมายพิเศษได้ และบางกรณีคำร้องต่อศาลเพื่อขอออกหมายจับ หมายค้น จะบรรยายคำร้องเกินความเป็นจริงเพื่อใช้เป็นเรื่องความผิดต่อความมั่นคง ทั้ง ๆ ที่บางเรื่องเป็นอาชญากรรมธรรมดา และสอดคล้องกับรายงานการศึกษาเรื่อง **“การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัย ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้”** ทำการศึกษาโดย ภิรมย์ นิลทัพ (2558) พบว่า การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยภายใต้กฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ บุคคลที่ถูกจับหรือควบคุมตัวเป็นเพียงผู้ต้องสงสัย ไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ปรากฏว่าสิทธิของบุคคลเหล่านั้นยังถูกจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการจับกุมโดยไม่มีหมายจับ การควบคุมตัวโดยไม่มีการแจ้งข้อหา การคุมขังโดยไร้หลักเกณฑ์ ถูกกีดกันจากการซักถามที่ไม่เหมาะสม โดยวิธีทรมานเพื่อรับสารภาพหรือให้ได้มาซึ่งข้อมูล การย้ายที่กักขัง หรือการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรม นอกจากนี้จากรายงานการศึกษา เรื่อง **“ระบบกฎหมายความมั่นคง: ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างและองค์กรในการใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลภาคความมั่นคง”** ทำการศึกษาโดย สราวุธ ทับทอง และ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว (2558) พบว่า โครงสร้างและองค์กรในการใช้อำนาจตามกฎหมายความมั่นคง 3 ฉบับ (พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551) ถูกออกแบบให้เป็นอำนาจอันเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของรัฐบาลแต่เพียงองค์กรเดียวโดยปราศจากการควบคุมทั้งในทางการเมืองและทางกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายความมั่นคงทั้ง 3 ฉบับได้ตัดมติการมีส่วนร่วมของรัฐสภาสำหรับการตรวจสอบควบคุมและถ่วงดุลการใช้ดุลยพินิจของรัฐบาลในการประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงอย่างสิ้นเชิง และในประเด็นของกระบวนการยุติธรรมสำหรับการเยียวยาบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ได้ตัดขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในส่วนดังกล่าวออกไป

8. แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎอัยการศึกในจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ในการปิดล้อม ตรวจค้น จับกุม และควบคุมตัว โดยไม่ต้องมีหมายค้น หมายจับ และหมายควบคุมตัวจากศาล จนถูกวิจารณ์ว่ามีการกระทำเกินกว่าเหตุ และกระทบต่อสิทธิมนุษยชนนั้น จากรายงานการศึกษา รวมถึงข้อคิดเห็นของนักวิชาการ และบทความทางวิชาการได้มีข้อเสนอแนะต่อการบังคับใช้กฎอัยการศึกในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อาทิ

กรกฎ ทองชะโชค (2557) มีข้อเสนอแนะว่า ควรกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการในการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่เมื่อเกิดเหตุจนถึงการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งปัจจุบันแต่ละหน่วยงานยังทำงานแยกส่วน

ภิรมย์ นิลทัพ (2558) มีข้อเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีมาตรการและมาตรฐานสอดคล้องตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการทบทวนกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงและการบังคับใช้เนื่องจากกฎหมายเหล่านี้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ

สรารุช ทับทอง และ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว (2558) มีข้อเสนอแนะว่าสมควรให้รัฐสภาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสำหรับการควบคุมและถ่วงดุลการใช้ดุลยพินิจของรัฐบาลเป็นอย่างน้อยในการประกาศกฎอัยการศึก โดยอาจนำแนวทางการประกาศกฎอัยการศึกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาเป็นรูปแบบ กล่าวคือ กำหนดให้รัฐบาลสามารถประกาศกฎอัยการศึกได้ไม่เกิน 30 วัน ในครั้งแรก และหากมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการประกาศกฎอัยการศึก จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 193 บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก ตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารยอมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก

กฎอัยการศึกตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะมีผลใช้บังคับเกินสามสิบวันได้อีกเป็นระยะเวลาเท่าใด ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคสาม”

บทสรุปและความคิดเห็นของผู้ศึกษา

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยต่างก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไข ระวัง ยับยั้ง ป้องกัน หรือปราบปราม กรณีเกิดความวุ่นวายที่กระทบต่อความสงบสุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ เช่น การก่อเหตุจลาจล การก่อความไม่สงบ การรุกราน อธิปไตย การสู้รบหรือเกิดภาวะสงคราม เป็นต้น โดยเมื่อได้มีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษาในท้องที่ใดแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในการระงับ ปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย

สำหรับกรณีสถานการณ์การก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึง 4 อำเภอ ในจังหวัดสงขลาของประเทศไทย เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบสุขของประชาชน รัฐบาลจึงได้มีการประกาศกฎหมายการศึกษาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการ การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงที่สำคัญฉบับหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยได้มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่าร้อยปี โดยกฎหมายได้ให้อำนาจเต็มแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหสถาน หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ รวมถึงการตรวจข่าวสาร จดหมาย สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ การเกณฑ์พลเมือง ยวดยาน เสี่ยงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ ห้ามมั่วสุมประชุมกัน ห้ามเผยแพร่สิ่งพิมพ์ วิหุขุ ห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจร ห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ ห้ามออกนอกเคหสถาน ห้ามเข้าไปหรืออยู่อาศัยในท้องที่ที่กำหนด การยึดสิ่งของหรือสถานที่ไว้ชั่วคราว การเข้าอาศัยที่ใด ๆ ซึ่งราชการทหารเห็นว่าจำเป็นจะใช้เป็นประโยชน์ในราชการทหาร การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ โดยมีอำนาจที่จะเผาบ้าน และสิ่งซึ่งเห็นว่าเป็นกำลังแก่ราชศัตรูถ้าการสงครามหรือรบสู้เป็นรองราชศัตรู การจับไล่ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอาศัยเป็นหลักฐาน ตลอดจนมีอำนาจกักตัวบุคคลไว้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นราชศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เป็นกำหนดเวลาไม่เกิน 7 วัน เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ และบุคคลหรือบริษัทใด ๆ ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายการศึกษาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ

การประกาศใช้กฎหมายการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ถึงแม้จะมีเหตุผลความจำเป็นในการประกาศใช้เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติและความสงบสุขของประชาชนในพื้นที่ แต่อีกด้านหนึ่ง ผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารอย่างกว้างขวาง รวมทั้งยังขาดกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ การใช้อำนาจที่ว่ำนั้นอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาอันเนือหาของกฎหมายบางส่วนอาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายการศึกษา นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว จะต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง ไม่กระทบต่อ

สิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการศึกษา ทบทวน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย
เสียใหม่ให้สอดคล้องกับสถานะที่เป็นจริงในปัจจุบันโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
เกี่ยวกับปัญหาหรือผลกระทบที่อาจจะมีต่อประชาชน

จัดทำโดย

นายฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

โทร 0 2244 2060 โทรสาร 0 2244 2058

Email : sapagroup1@gmail.com

บรรณานุกรม

- กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของต่างประเทศ. (ม.ป.ป). สืบค้น 17 พฤศจิกายน 2562 จาก <http://dspace.spu.ac.th/bitstream/123456789/6430/8/8%20บทที่%203.pdf>
- กรกฎ ทองชะโชค. (2557). การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 5(7), 6-7.
- กลุ่มด้วยใจ. (2561). *สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย 2561*. สืบค้น 2 ธันวาคม 2562 จาก <https://ilaw.or.th/sites/default/files/2018%20Duijai%20report.pdf>
- ชวิน พงษ์ผจญ. (2561). สภาพปัญหาในการพัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างสันติสุขของโรงเรียนรัฐบาลในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 44(2), 121.
- นันท์วัฒน์ บรมนันท์. (ม.ป.ป.). *คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958*. สืบค้น 5 พฤศจิกายน 2562 จาก http://www.thailaws.com/law/thaiacts/e_constitution006.pdf
- นิฐิณี ทองแท้. (2557). เสรีภาพในการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้). *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, 7(2/2557), 110-112
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2556). สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความเป็นสถาบันและการกระทำภายใต้ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม. *วารสารสุทธิปริทัศน์*, 27(84), 80-81.
- “ประกาศกองทัพบก ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก” (4 มิถุนายน 2557). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 131 ตอนพิเศษ 97 ง, น. 1.
- ภิรมย์ นิลทัพ. (2558). การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัย ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี (ฉบับ พ.ศ. 2531)*. (2558). สืบค้น 25 พฤศจิกายน 2562 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=35645&filename=index
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517*. (7 ตุลาคม 2517). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 91 ตอนที่ 169, หน้า 74-74.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, หน้า 51.
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2562). *สรุปเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำเดือนตุลาคม 2562*. สืบค้น 11 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/11938>

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2554). **กฎหมายความมั่นคง : ศึกษาเปรียบเทียบการบังคับใช้ของไทยกับต่างประเทศ Security Law : A Comparative Study of Enforcement Between Thailand and Foreign Countries.** กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

สรารุฒิ ชลออยู่. (ม.ป.ป.). **กฏอัยการศึก กับ หลักนิติธรรม.** สืบค้น 18 พฤศจิกายน 2562 จาก http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1441

สรารุช ทับทอง และ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2558). ระบบกฎหมายความมั่นคง: ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปโครงสร้าง และองค์กรในการใช้อำนาจตามหลักธรรมาภิบาลภาคความมั่นคง. **วารสารธรรมศาสตร์,** 34(2), 71-89

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.). **พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457.** สืบค้น 28 ตุลาคม 2562 จาก <http://www.koratcity.net/koratcity/notification/prb.pdf>

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.** สืบค้น 28 ตุลาคม 2562 จาก <https://www.royin.go.th/dictionary/>

อนุกุล อาแวปู่เตะ. (2552). **ปัญหาการใช้กฎหมายพิเศษในชายแดนใต้.** สืบค้น 2 ธันวาคม 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/349>

อภิชัย กู้เมือง. (ม.ป.ป.). **กฏอัยการศึก : บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายบางประการ.** สืบค้น 28 ตุลาคม 2562 จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=265>