



บทที่ ๔

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายการศึกษา และการใช้อำนาจทางทหาร

๑. การใช้อำนาจตามกฎหมายการศึกษา

กฎหมายการศึกษา คือกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เพื่อปราบปราม ภัยอันตรายและป้องกันประเทศให้พ้นจากภัยอันตราย โดยรวดเร็วฉับพลัน เมื่อพิจารณา ในแง่นี้ กฎหมายการศึกษาจึง เป็นกฎหมายที่มีประโยชน์ แต่การที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจ มากกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน และความต้องการการปฏิบัติหน้าที่ที่โดยรวดเร็วฉับพลัน จึงเป็นเรื่องที่อาจกระทบกระเทือนสิทธิขั้นมูลฐาน (Fundamental Rights) ของ ประชาชนได้ เมื่อพิจารณาในแง่นี้ กฎหมายการศึกษาจึงมีข้อเสีย ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมาย การศึกษานั้นแต่ละครั้งควรจะต้องกระทำโดยรอบคอบ

อำนาจในการประกาศใช้กฎหมายศึกษานั้น แท้จริงแล้วเป็นอำนาจของ ประชาชนของรัฐ แต่โดยเหตุที่ประชาชนของรัฐในระบอบประชาธิปไตยกระทำไม่ได้ก็แต่ โดยคำแนะนำและยินยอมของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษา แต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารนั่นเองที่จะมีอำนาจพิเศษ เช่นตรวจ ค้น ย้าย ห้าม เคลื่อนย้าย และกำหนดที่อยู่ของบุคคลได้เป็นกรณีพิเศษ ยกเว้นจากที่กรณีปกติที่รัฐธรรมนูญ ได้คุ้มครองไว้อยู่แล้ว จึงถือได้ว่าการประกาศใช้กฎหมายการศึกษา เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารนั่นเอง

ระบบการใช้อำนาจตามกฎหมายศึกษาอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ระบบใหญ่

๑. ระบบภาคพื้นทวีป
๒. ระบบอังกฤษ

ประเทศฝรั่งเศส เป็นแม่บทของการใช้กฎอัยการศึก ในบรรดาประเทศภาคพื้นทวีปกล่าวคือ กฎอัยการศึกของฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๔๘ ซึ่งวางหลักสำคัญว่า ให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารนั้นเอง เป็นผู้ใช้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกา ประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ถาว่าการประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น มีเวลานานออกไปเกินกว่า ๑๒ วัน จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน^๑ นอกจากนี้กฎอัยการศึก ค.ศ. ๑๘๔๘ ยังมีกฎหมายอื่นขยายความในทำนองกฎหมายภาวะฉุกเฉิน ซึ่งมีเงื่อนไขการประกาศภาวะฉุกเฉิน เข้มงวดน้อยลง แต่กฎหมายนี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่จะตรวจค้น ห้ามเคลื่อนย้าย และกำหนดที่อยู่ของบุคคลได้ใกล้เคียงกับกฎอัยการศึกนั่นเอง

กฎอัยการศึก ค.ศ. ๑๘๔๘ นี้ เป็นแม่บทของพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ของไทย แต่ได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการประกาศใช้บางประการ เช่น ให้พระมหากษัตริย์และผู้บังคับบัญชาทหาร เป็นผู้ใช้อำนาจประกาศใช้ ส่วนกำหนดระยะเวลาซึ่งเป็นเงื่อนไขของการประกาศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๘๓ วรรคสาม เคยกำหนดว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึกเกินกว่า ๓๐ วัน ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ หรือฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๐ ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก ตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก"

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึก เฉพาะแห่ง เป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก"

^๑พล.ท. ประสิทธิ์ สุนทรราชัน, กระบวนการยุติธรรมทหาร (พระนคร : กรมพระธรรมนูญ ๒๕๑๖), หน้า ๘.

อีกระบบหนึ่งคือระบบอังกฤษ ซึ่งมีได้มีกฎอัยการศึกคงมีแต่กฎหมายที่
เรียกว่า **Military Law, Emergency Act, Compensation (Defence)**
Act, National Service Act, Emergency Powers Act, ตามกฎหมาย
เหล่านี้ ให้อำนาจพระมหากษัตริย์ประกาศภาวะฉุกเฉิน ซึ่งมีผลบังคับไม่เกิน ๑
เดือนได้ ตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้แล้ว ฝ่าย
บริหารโดยเจ้าหน้าที่ทางทหารและพลเรือนมีอำนาจ ตรวจค้น ยึด ถังเถก เข้าครอบ
ครองทรัพย์สิน ตรวจข่าว งดการชุมนุม ห้ามการ เคลื่อนย้าย กำหนดที่อยู่ของบุคคล
และควบคุมเส้นทางคมนาคมทุกทางได้ แต่ศาลพลเรือนยังคงปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ
ดังที่ ศาสตราจารย์ไดซี (Dicey) กล่าวว่า ทรานไซท์ที่ไม่มีกฎหมายให้ศาลทหาร
มีอำนาจพิจารณาคดีของศาลพลเรือน ทรานไซท์นั้นศาลทหารนับไม่มีอำนาจพิจารณาคดี
ของศาลพลเรือน ๑

การใช้กฎอัยการศึกในประเทศไทย ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติกฎ
อัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ แต่กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะพิเศษอยู่ประการหนึ่งคือ มี
แต่ตัวกฎหมายให้อำนาจในการประกาศ แต่การประกาศจริงต้องกระทำเป็นคราว ๆ
ไป กฎหมายจึงแตกต่างจากกฎหมายอื่น เพราะจะไม่มีผลใช้บังคับจริงจัง จนกว่า
จะได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก เสียก่อน

ก. ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก

๑ พระมหากษัตริย์ ซึ่งย่อมต้องมีผู้สนองพระบรมราชโองการอื่น
ได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น การประกาศใช้กฎ
อัยการศึก ตามแบบดังต่อไปนี้

ประกาศใช้กฎอัยการศึก
 ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
 คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
 (ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร)
 ลงวันที่ ๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๘๐
 อาทิตย์ ทิพอากาศ
 พล.อ. พิชยนทร โยธิน

ด้วยทรงพระราชดำริว่า ราชอาณาจักรอยู่ในภาวะคับขัน จึงจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เพื่อรักษาความเรียบร้อยของประชาชน

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๙ มาตรา ๒ จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้กฎอัยการศึกทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๘๔ เวลา ๒๐.๔๕ นาฬิกา เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๘๔
 เป็นปีที่ ๘ ในรัชกาลปัจจุบัน
 ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
 จอมพล ป. พิบูลสงคราม
 นายกรัฐมนตรี^๑

^๑ "ประกาศใช้กฎอัยการศึก," ราชกิจจานุเบกษา ๕๘ (๑๐ ธันวาคม ๒๔๘๔), ๑๗๕๑ .

๒ ผู้บังคับบัญชาทหาร แต่เดิมมาไม่มีอำนาจในการประกาศใช้กฎ
อัยการศึกได้คามรัฐธรรมนูญ คงมีแต่อำนาจของผู้บังคับบัญชากฎหมายมาตรา ๔ แห่ง
พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ซึ่งบัญญัติว่า

"เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ ที่แห่งใดให้ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น
ซึ่งมีกำลังอยู่ใต้บังคับบัญชาไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน เป็นผู้บังคับบัญชาในม้อม หรือที่
มีนออย่างใด ๆ ของทหาร มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะในเขตอำนาจ
หน้าที่ของกองทหารนั้นได้ แต่จะต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็ว"

ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒
ก็ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก เฉพาะแห่งใด
เป็นการรีบด่วน ซึ่งเท่ากับว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร
ผู้บังคับบัญชาทหารที่มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นการรีบด่วน เฉพาะท้องถิ่น
ในเขตอำนาจของตนได้คือ

- ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
- ๒ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- ๓ ผู้บัญชาการทหารบก
- ๔ ผู้บัญชาการทหารเรือ
- ๕ ผู้บัญชาการทหารอากาศ
- ๖ แม่ทัพภาค ๑ (กรุงเทพมหานคร)
- แม่ทัพภาค ๒ (นครราชสีมา)
- แม่ทัพภาค ๓ (พิษณุโลก)
- แม่ทัพภาค ๔ (นครศรีธรรมราช)
- ๗ ผู้บัญชาการกองเรือยุทธการ
- ๘ ผู้บังคับการกรมอากาศโยธิน

๙ ผู้บัญชาการกองพล

๑๐ ผู้บังคับการกรม

๑๑ ผู้บังคับกองพัน

๑๒ ผู้บังคับบัญชาทหารในป้อมหรือที่มั่นใด ๆ ของทหาร ถึงแม่จะมีกำลัง
ในบังคับบัญชาไม่ถึง ๑ กองพัน ตัวอย่างแบบการประกาศใช้กฎอัยการศึกของผู้บังคับ
บัญชาทหาร



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประกาศ
ใช้กฎอัยการศึก

เนื่องจากได้เกิดมีการจลาจลขึ้นในจังหวัด.....
จึงมีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นการรีบด่วน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่าย
ทหาร เข้าทำการระงับปราบปรามและรักษาความสงบเรียบร้อยได้ทันทั่วทั้ง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ แห่งกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ จึง
ประกาศใช้กฎอัยการศึกทุกมาตรา ในจังหวัด
ตั้งแต่วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....
เวลา.....นาฬิกา.....นาที เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ยศ, ชื่อ.....

ตำแหน่ง.....

ตำบล.....

จังหวัด.....

หมายเหตุ : เมื่อประกาศแล้วต้องรีบรายงานขึ้นไปตามลำดับ เพื่อให้รัฐบาล
ทราบโดยเร็วที่สุด

ข. กรณีที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ เหตุที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกได้มีความสำคัญ เพราะ เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ก็จะต้องอ้างถึงเหตุแห่งการประกาศใช้หรือความจำเป็นที่ต้องประกาศใช้เสมอไป กรณีที่จะประกาศใช้ทำได้ ๓ กรณีคือ

- ๑. เมื่อมีเหตุจำเป็น
- ๒. เมื่อมีเหตุสงคราม
- ๓. เมื่อมีเหตุจลาจล

๑. การประกาศใช้กฎอัยการศึกเมื่อมีเหตุจำเป็น

มาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ บัญญัติว่า

"เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อจะได้รักษาความเรียบร้อย ปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอก หรือภายในพระราชอาณาจักรนั้นแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกทุกมาตรา หรือแต่บางมาตรา หรือขอความร่วมมือใดส่วนหนึ่งในราชอาณาจักร หรือตลอดทั้งราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใดหรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติ หรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับ ต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน"

คำว่า "เหตุจำเป็น" ตามมาตรานี้ค่อนข้างคลุมเครือ ส่วนคำที่ว่า "เพื่อจะได้รักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอก หรือภายในพระราชอาณาจักรนั้น" ก็มีใช้คำอธิบายความหมายของคำว่า เหตุจำเป็น จึงเป็นโอกาสให้ฝ่ายบริหารซึ่งเสนอให้พระมหากษัตริย์มีประกาศใช้พระบรมราชโองการให้ประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นผู้ตีความ ด้วยเหตุนี้จึงได้เคยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอแก้ไขข้อความในมาตราดังกล่าวให้รัดกุมขึ้น เพื่อให้การตีความว่า เหตุจำเป็นอยู่ในขอบเขตจำกัด เช่นร่างพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก (ฉบับที่.....พ.ศ.....ซึ่งเสนอโดยนายสวัสดิ์ คำประกอบสมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งเสนอเมื่อปี ๒๕๑๘ โดยอ้างว่า

"โดยที่พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้ตราขึ้นใช้ โดยคำนึงถึงสภาวะความเป็นอยู่ของประเทศไทยในขณะนั้น ซึ่งเป็นเวลานานมาแล้ว บัดนี้ภาวะการของบ้านเมืองตลอดจนสถานการณ์ของประเทศไทยเพื่อนบ้านและของโลก ได้เปลี่ยนไป เป็นอันมาก จึงเห็นสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ กฏอัยการศึก ฉบับ พ.ศ. ๒๔๕๗ บางมาตราเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้อง กับสถานการณ์ของชาติบ้านเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นผลดีต่อความสงบ เรียบร้อยและความปลอดภัยของประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งเกียรติและความ สำคัญของทหารให้สมศักดิ์ศรีของผู้มีหน้าที่อุทิศชีวิต เพื่อป้องกัน เอกกราชอธิปไตยของชาติ ตลอดจนชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มิให้ทหารทั้งหลายทั้งปวงต้องถูกบีบบังคับให้ตก เป็น เครื่องมือแสวงหาอำนาจอันไม่ชอบธรรมของบุคคลใดหรือคณะบุคคลใด"

มาตรา ๒ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า "เมื่อมีสงครามหรือ จลาจลในราชอาณาจักร หรือมีเหตุจำเป็นที่เป็นภัยร้ายแรงถึงขนาดถูกยึดครอง หรือ แน่ชัดว่าจะถูกยึดครอง ซึ่งพื้นที่ในราชอาณาจักร ในลักษณะที่เป็นการสูญเสียอธิปไตย ของชาติ..."

กล่าวโดยสรุปความในร่างมาตรานี้ กำหนดขอบ เขตของคำว่าจำเป็นให้เกินซัด นั้นเอง แต่เมื่อกระทรวงกลาโหมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เห็นว่า "หา จำเป็นต้องไปกำหนดเหตุจำเป็นดังกล่าวขึ้นใหม่ ดังพระราชบัญญัตินี้ไม่ และก่อให้เกิด ปัญหาในการตีความภายหน้าว่าประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึกนั้น ได้ ประกาศไปโดยมีเงื่อนไข หรือองค์ประกอบในเหตุที่ประกาศใช้กฏอัยการศึกขึ้นครบและ ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่" ต่อมา เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ เข้าสู่ที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๑๘ ที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการในวาระ ที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงตกไป ^๑

^๑ "การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๖/๒๕๑๘", ราชกิจจานุเบกษา

๒. การประกาศใช้กฎอัยการศึกเมื่อมีสถานะสงคราม

ตามความเข้าใจมาแต่เดิม สงครามคือการต่อสู้ระหว่างรัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป โดยใช้กำลัง กองทัพ เพื่อจุดประสงค์ทำการล้มล้างอำนาจซึ่งกันและกัน^๑ แน่ใน ปัจจุบันนี้ คำว่าสงคราม มีความหมายกว้างออกไป เป็นสงครามที่มีการประกาศ (Declared War) และสงครามที่ไม่มีการประกาศ (Undeclared War) ซึ่ง การประกาศใช้กฎอัยการศึก ในกรณีสงคราม จะมีความหมายถึงสงครามประการใด ยังเป็นปัญหาอยู่ แต่เมื่อมีเหตุเกิดขึ้น ก็อาจถือว่าเป็น เหตุตามความจำเป็นข้อแรกอยู่นั่นเอง

๓. การประกาศกฎอัยการศึกเมื่อมีการจลาจล

คำว่าจลาจลถือตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ หมายถึงบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชู เชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง แต่ในทาง ปฏิบัติการวุ่นวายนั้นป่วนจนรัฐมีอาจควบคุมสถานการณ์ได้ ก็จัดว่าเป็นการจลาจลแล้ว

ค. วิธีประกาศใช้กฎอัยการศึก

การประกาศใช้ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑. ต้องประกาศเป็นลายลักษณ์อักษร ในราชกิจจานุเบกษาและโฆษณา เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเท่าที่จะทำได้ ในหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ พิมพ์ใบปลิวแจก ปักไว้ในที่ชุมนุมชน หรือส่งให้ฝ่ายปกครองท้องถิ่นประกาศ^๒

^๑ Lauterpacht Cppenheim, International Law, Vol. II:

(Longmans, Green and Co., 1958), p. 202.

^๒ หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว. ๑๔/๒๔๘๘ เรื่อง ทำคำแถลงชี้แจง เกี่ยวกับร่างกฎหมาย ๓๐ สิงหาคม ๒๔๘๘.

๒. ต้องอ้างถึง เหตุการณ์ที่คองประกาศใช้

๓. ต้องกำหนดพื้นที่ประกาศใช้ให้แน่นอน เว้นแต่ประกาศใช้กฎอัยการศึก

ที่ราชอาณาจักร

๔. ต้องระบุวัน เดือน ปี ที่เริ่มประกาศใช้

อนึ่ง เวลาที่ต้องประกาศใช้ขึ้นว่ามีความสำคัญอยู่มาก เพราะนับแต่เวลาประกาศเป็นต้นไป เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เริ่มมีอำนาจมากกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน และเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกว้างขวางมากกว่าในเวลาปกติ

๕. ต้องแสดงยศ ชื่อ ตำแหน่งของผู้ประกาศ

๖. ต้องแสดงวัน เดือน ปี เวลาที่ออกประกาศ

๗. อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายอัยการศึก

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๐๓ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ บัญญัติว่า

"ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย..."

มาตรา ๖ บัญญัติว่า

"ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจสั่งการแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติภารกิจใด ๆ เพื่อสนับสนุนเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามความจำเป็นในการยุทธ"

คำว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีคำอธิบายว่าหมายถึงผู้ประกาศใช้กฎอัยการศึก และผู้บังคับบัญชาทหาร ซึ่งมีกำลังอยู่ที่บังคับบัญชาไม่น้อยกว่า ๑ กองพัน หรือผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหารที่ตั้งอยู่ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก^๑

^๑ เสนาบดีกระทรวงกลาโหม, "คำบรรยายกฎอัยการศึก," (กรุงเทพมหานคร: กรมพระธรรมนูญ, ๒๕๒๐), หน้า ๑๔.

คำว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนนั้น เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติเกณฑ์พลเรือน
 อุดหนุนราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๖๔ ประกอบกันแล้ว หมายถึงบรรดาเจ้าหน้าที่
 ทั้งหลายที่มีอำนาจปกครองท้องถิ่น หรือผู้มีอำนาจระงับ ปรามปรามหรือรักษาความ
 สงบเรียบร้อย นั้นเอง

อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมมีเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนและราษฎร
 ตามมาตรา ๘ และมาตราอื่น ๆ กล่าวคือ

๑. อำนาจในการตรวจค้น (มาตรา ๘) แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก
 พ.ศ. ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๐๓ ลงวันที่ ๑๓
 ธันวาคม ๒๕๑๕) ซึ่งหมายถึงการค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้อง
 ยึดหรือจะต้องอาศัย หรือมีไว้ในความครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจ
 ที่จะตรวจค้นตัวบุคคล ยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้างได้ทุกชนิด ไม่จำกัด
 เวลาและสถานที่ ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบห่อ หรือสิ่ง
 อื่นใดที่มีไปมาถึงกัน ตลอดจนหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์
 ทุกประเภท

อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจพิเศษโดยแท้ เพราะตามปกติแล้ว การตรวจค้น
 ห้ามหรือยึดสิ่งดังกล่าว ในภาวะปกติ ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวล
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นพิเศษอยู่แล้ว

อนึ่ง การตรวจค้นหรือยึดสิ่งของตลอดจนเปิดเผยสิ่งสื่อสารดังกล่าวไม่ขัดต่อ
 รัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญได้ให้ข้อยกเว้น หรือ เปิดโอกาสให้จำกัดเสรีภาพที่
 เกี่ยวข้องไว้แล้ว เช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ฉบับปัจจุบัน

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในร่างกาย
 การจับกุม คุมขัง หรือตรวจค้นตัวบุคคล ไม่ว่ากรณีใด ๆ จะกระทำมิได้
 เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหะสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอาศัยและครอบครอง เคหะสถานโดยปกติสุข เข้าไปในเคหะสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองก็คื การตรวจค้นเคหะสถานก็คื จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองชอบ เขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๓๔ บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกักหรือการ เปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ

๒. อำนาจในการ เกณฑ์ (มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗) การเกณฑ์นี้ไ้แก่การ เกณฑ์พล เมืองช่วยทหาร ตลอดจนยวดยาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธจากบุคคล หรือบริษัทใด ๆ ที่ทางทหาร ต้องใช้

อำนาจเช่นว่านี้ เป็นอำนาจพิเศษซึ่งโดยปกติกระทำมิได้ อย่างไรก็ตาม ถือเป็นอำนาจที่ฝ่ายบริหารย่อมมีในภาวะฉุกเฉิน หรือ เมื่อมีประกาศใช้กฏอัยการศึก ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอนุญาตไว้ในมาตรา ๓๑ ซึ่งบัญญัติว่า

"การ เกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมา เป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งบัญญัติให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฏอัยการศึก"

๓. อำนาจในการห้าม (มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๐๓ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕) การห้าม หมายถึงการห้ามมิว่าสมาคมกัน ห้ามออก จำหน่าย จ่าย หรือแจก ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ โฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งวิทยุ กระจายเสียง โทรศัพท์ ห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรไม่ว่าทางใด ห้ามใช้ เครื่องมือสื่อสาร อาวุธ เคมีภัณฑ์ ห้ามบุคคลเข้าไปอาศัยอยู่ในเขตท้องที่ใด ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธ ระวังปราบปราม หรือรักษา ความสงบเรียบร้อย ตลอดจนจนถึงห้ามบุคคลกระทำหรือมีซึ่งกิจการหรือสิ่งอื่นใดได้ และการห้ามออกจากเคหะสถานระหว่างเวลาที่กำหนด

อำนาจพิเศษ เช่นว่านี้ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันคือ

มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหะสถาน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครอง เคหะสถาน โดยปกติสุข การเข้าไปในเคหะสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครองครองก็ถือ การตรวจค้นเคหะสถานก็ถือ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย

มาตรา ๓๖ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจาก อาวุธ

การจำกัดเสรีภาพ เช่นว่านี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฏอัยการศึก

มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกัน เป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น

การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการ เลิกสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์หรือหมู่คณะอื่น ย่อม เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการ เดินทางและเสรีภาพในการ เลือกลงถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพ เช่นว่านี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะ เพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผัง เมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การ เนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มี สัญชาติไทย เข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

๔. อำนาจในการยึด (มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗) หมายถึงสิ่งที่จะทำการยึดสิ่งซึ่งจะ เกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือต้องอาศัย หรือมีไว้ในความครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนบรรดา จดหมาย โทร เลข หนังสือนัดหมายอื่นใดที่ส่งหรือมีไป มาถึงกัน หนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์ ยวดยาน สัตว์พาหนะ เสปียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ

การยึดยอมทำได้ เป็นการชั่วคราว เท่านั้น

๕. อำนาจในการ เข้าพักอาศัย ถ้าทางราชการทหาร เห็นว่าจำเป็นต้องใช้ สถานที่ใด ก็ยอม เข้าพักอาศัยได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

มาตรา ๓๒ บัญญัติรับรองอำนาจนี้ไว้ ดังบัญญัติว่า

"บุคคลย่อมมีเสรีภาพใน เหวะสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครอง เหวะสถาน โดยปกติสุข การ เข้าไปใน เหวะสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองก็

การตรวจคนเคหะสถานก็ดี จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

๖. อำนาจในการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ การทำลายในที่นี้ หมายถึงทำลายสถานที่ หมูบ้าน เสบียงอาหาร ฯ เพื่อมิให้ตกอยู่ในเงื้อมมือของศัตรู หรือไม่ให้กีดขวางการต่อสู้ การเปลี่ยนแปลงสถานที่ คัดแปลงสถานที่ เพื่อใช้ในการต่อสู้ หรืออำพรางนั้นเอง

๗. อำนาจในการจับไล่ หมายถึงการจับไล่บุคคล ซึ่งเป็นภัยหรือบุคคลที่สงสัยจะเป็นภัยต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

๘. อำนาจในการกักตัวบุคคล ดังที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๐๓ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ บัญญัติว่า "ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็นราชศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจกักกันตัวบุคคลนั้นไว้ เพื่อการสอบถาม หรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ แต่ต้องกักไว้ไม่เกิน ๗ วัน"

๙. อำนาจในทางอรรถคดี แต่เดิมมานั้น มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ บัญญัติว่า

"พลเมืองซึ่งได้กระทำผิดคดีอาญาในเขตแขวงที่ใช้กฎอัยการศึกนั้น ไม่ว่าจะ เป็นคดีอาญาใด ต้องพิจารณาพิพากษาในศาลทหารทั้งสิ้น และให้เป็นไปตาม พระธรรมนูญศาลทหารทุกประการ

แต่ศาลพลเรือนคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาความอาญาที่ตกค้างอยู่ก่อนใช้กฎอัยการศึก และศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาความอาญาที่ตกค้างอยู่เมื่อเลิกใช้กฎอัยการศึก"

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎอัยการศึกดังกล่าวหลายครั้ง จนกระทั่งได้มีการออกพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก มีอำนาจประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาบางประเภท ที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก และระหว่างใช้กฎอัยการศึกได้

ด้วยเหตุนี้เราอาจกล่าวได้ว่า เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลทหารและศาลพลเรือนย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ แต่ศาลทหารในเวลาปกติจะแปรสภาพไป เป็นศาลทหารในเวลาไม่ปกติทันที ซึ่งทำให้การพิจารณาพิพากษารวดคดีเป็นไปโดยเคร่งครัดเร็วขึ้น เช่นจำเลยไม่มีสิทธิแต่งตั้งทนาย และไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลได้ (อย่างไรก็ตาม บัดนี้ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๐ บัญญัติให้จำเลยมีสิทธิแต่งตั้งทนายได้) ส่วนศาลพลเรือนก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป แต่บุคคลทั่วไปที่มีคดีอยู่ในอำนาจของศาลทหาร หากมีประกาศของผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด ประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาบางประเภท ตามที่ระบุไว้ท้ายประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมตกอยู่ในอำนาจของศาลทหารในเวลาไม่ปกติ

อำนาจพิเศษ เหล่านี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจมากขึ้น ข้อความในมาตรา ๒ ที่ว่า

"ถ้าได้มีประกาศใช้ ณ ที่ใด เมื่อใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ซึ่งขัดกับความในกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน" ย่อมมีความหมายกว้างขวาง ฉะนั้น การประกาศใช้กฎอัยการศึก ต้องประกาศใช้ด้วยความรอบคอบและจำเป็นจริง ๆ การบังคับ การตามประกาศต้องคำนึงถึงจุดมุ่งหมายของประกาศกฎอัยการศึก หลักนิติธรรมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่ากฎอัยการศึกเป็นข้อยกเว้นของหลักนิติธรรม ซึ่งโดยหลักการแล้ว ย่อมเป็นสิ่งจำเป็น เพราะมีขึ้นเพื่อความมั่นคงของชาติ แต่การใช้อำนาจบางเรื่องก้าวไปไกลเกินกว่าขอบเขตของการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติของฝ่ายบริหาร และกระทบถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจบางส่วน ด้วยเหตุนี้ทันทีที่หมดความจำเป็น ก็ควรจะต้องประกาศยกเลิกโดยเร็วที่สุด เพราะการทอดระยะเวลาการประกาศใช้กฎอัยการศึกให้ยาวนานออกไป ย่อมทำให้ประชาชนเกิดความอึดอัด และอาจถูกกดขี่ข่มเหงจากผู้แสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายจากกฎอัยการศึกนั้น

ข้อที่ควรคำนึงอย่างยิ่งก็คือ การประกาศใช้กฎอัยการศึกมีขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ แต่การทอเวลาการประกาศใช้ให้ยาวนานออกไป อาจก่อให้เกิดความตระหนกตกใจขวัญเสีย และอาจกระทบการอันมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติเสียเองก็ได้ ซึ่งทำให้สถานการณ์ ซึ่งไม่ได้อยู่แล้วทรุดหนักได้ และอาจทำให้เกิดภาพลวงตาแก่ฝ่ายบริหารจนแยกไม่ออกว่า การบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติที่เกิดขึ้นขณะที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นสิ่งที่มีมาแต่ก่อนจน เป็นเหตุให้ต้องประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือ เป็นสิ่งที่เพิ่งมีหรือร้ายแรงขึ้น เพราะเหตุที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ตัวอย่างเช่นประเทศปากีสถาน ซึ่งประกาศใช้กฎอัยการศึกมาบ่อยครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑ และครั้งล่าสุด พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนกฎอัยการศึก และวางมาตรการต่าง ๆ เข้มงวดขึ้น เช่นห้ามนักหยุดงาน ห้ามชุมนุมทุกประเภทไม่ว่าทางการเมือง การค้า การสมาคม หรือการศึกษา โทษของผู้ฝ่าฝืน มี ๖ สถานคือ ประหารชีวิต ตักมีอ จำคุก ฆีเยน ปรับ และริบทรัพย์สิน ส่วนในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งประกาศใช้กฎอัยการศึกมาตั้งแต่วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๑๕ ก็ปรากฏว่าประชาชนชื่นชมกับการประกาศใช้กฎอัยการศึกในระยะแรกเท่านั้น แต่ต่อมาการแสดงประชามติของประชาชนเห็นได้ว่าประชาชนเริ่มลดคะแนนนิยมลง และในระยะ ๒ - ๓ ปี ที่ผ่านมามีการ เกิดขบวนการเรียกร้องให้เลิกใช้กฎอัยการศึกมากขึ้น จึงทำให้เกิดการจลาจลชอน ๆ ขึ้นมาหลายครั้งหลายหน

อนึ่ง การประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น อาจกระทำได้ในกรณีพิเศษ นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คือประกาศของคณะปฏิวัติ ตัวอย่างเช่น การประกาศใช้กฎอัยการศึกภายหลังการปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ และวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐

การประกาศดังกล่าวกระทำในรูปของประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมาย^๑ ซึ่งในเรื่องนี้ยอมเป็นการยกเว้นพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก เท่าที่ประกาศ



^๑ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๕/๒๔๔๖ และ ๑๖๖๒/๒๕๐๕.

ของคณะปฏิวัติจะกำหนด เช่นอาจเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เป็นกรณีพิเศษ เพิ่มเติม
 อีกรีกได้

๒. กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหาร
 ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น ซึ่งให้อำนาจ เป็นกรณีพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร คล้ายคลึง
 กับประกาศใช้กฎอัยการศึก ตามคำปรารภของพระราชบัญญัติดังกล่าวระบุว่า

"โดยที่ เป็นการสมควรกำหนดวิธีการบริหารราชการบางประการไว้ในเมื่อ
 มีสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร ความสงบ
 เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และสวัสดิภาพของพลเมือง" จึงโปรดเกล้า ฯ
 ให้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชบัญญัตินี้จะประกาศที่ราชอาณาจักร
 หรือ เฉพาะท้องที่ก็ได้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้เสนอในการ
 ประกาศใช้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ลงนามร่วมกัน
 วิธีการประกาศ ทำเช่นเดียวกับการประกาศใช้กฎอัยการศึก คือต้องระบุนวัน เวลา
 ประกาศ ท้องที่ที่ประกาศ สาเหตุที่ประกาศดังตัวอย่างต่อไปนี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน
ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร

.....

โดยที่ปรากฏว่ามีบุคคลบางจำพวกประกอบด้วยบุคคลอันธพาล เป็นส่วนใหญ่
ได้ก่อความไม่สงบขึ้นในกรุงเทพมหานคร มีการเผาทำลายทรัพย์สินของทางราชการ
และของประชาชน ทำร้ายเจ้าหน้าที่และก่อวินาศกรรม เป็นการกระทบกระเทือน
สวัสดิภาพของประชาชน ทั้งนี้ทำให้เกิดสถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือ
ความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ และมาตรา ๒๑ แห่ง
พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕
นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน
ในเขตกรุงเทพมหานคร

ตั้งแต่วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ประกาศ ณ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓

สัญญา ธรรมศักดิ์

นายกรัฐมนตรี

พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ ลิทธิสุนทร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย^๑

^๑ "ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร;" ราชกิจจานุเบกษา

ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งนั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีอำนาจแต่งตั้ง
พนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งพนักงาน
เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประกาศ
แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณฉุกเฉิน

พ.ศ. ๒๕๕๕

.....

โดยที่ ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร เป็นการ
สมควรแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหาร
ราชการในสถานการณฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
บริหารราชการในสถานการณฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงแต่งตั้งให้

๑. ผู้บัญชาการทหารบก
๒. อธิบดีกรมตำรวจ
๓. รองอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายปราบปราม
๔. ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล
๕. ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง
๖. นายตำรวจที่มียศตั้งแต่นายร้อยตำรวจขึ้นไป ซึ่งรับราชการในกรุงเทพมหานคร
เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

ประกาศ ณ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๑๗

สัญญา ชรรณศักดิ์

นายกรัฐมนตรี

พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ ลิขธิสุนทร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

"ประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
บริหารราชการในสถานการณฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕", ราชกิจจานุเบกษา ๕๑(๔ กรกฎาคม
๒๕๑๗) : ๕.

ต่อมา เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๑๗ ได้แต่งตั้งผู้บัญชาการทหารเรือ
ผู้บัญชาการทหารอากาศและเสนาธิการทหาร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพิ่มเติม^๑

หลังจากสถานการณ์ฉุกเฉินได้สิ้นสุดลงแล้ว ฝ่ายบริหารผู้มีอำนาจประกาศ
สถานการณ์ฉุกเฉิน ก็ต้องประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังตัวอย่างต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ "ประกาศแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เพิ่มเติม," ราชกิจจานุ
เบกษา, ๕๑ (๕ กรกฎาคม ๒๕๑๗) : ๑.

ประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

.....

ตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินลงวันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ในเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้นไปนั้น

บัดนี้สถานการณ์ฉุกเฉินตามประกาศดังกล่าวข้างต้นนั้นสิ้นสุดลงแล้ว สมควรยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้

ฉะนั้น อาศัยความตามมาตรา ๔ วรรคสาม และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวข้างต้นนี้ ตั้งแต่วันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เวลา ๐๖.๐๐ น. เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓

สัญญา ชรรมศักดิ์

นายกรัฐมนตรี

พลตำรวจตรีอรุณดิษฐ์ สิทธิสุนทร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

"ประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน, " ราชกิจจานุเบกษา

๔๑ (๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓) : ๑.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร เป็นกรณีพิเศษดังต่อไปนี้

๑. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจห้ามบุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลา ซึ่งกำหนด (Curfew) เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒. ประกาศห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม ณ ที่ใด เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ผู้ใดฝ่าฝืนต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. ประกาศห้ามมิให้ผู้ใดทำการโฆษณา หรือพิมพ์เอกสาร ซึ่งเห็นว่าจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักรหรือ เป็นการก่อกวนความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ใดฝ่าฝืนต้องโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปีหรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

๔. ประกาศห้ามบุคคลออกนอกราชอาณาจักร ในเมื่อมีเหตุอันควร เชื่อได้ว่า จะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๕. ประกาศสั่งให้ตรวจจดหมายหรือ เอกสารของบุคคลที่มีพฤติการณ์สงสัยว่าได้คบคิดกับคนในต่างประเทศ เพื่อกระทำการใด ๆ อันเป็นการเสียหายแก่ประเทศ

๖. ประกาศห้ามบุคคลต่าง้าวเข้าไป หรืออยู่ในเขตท้องที่ที่มีความสำคัญทางด้านการรักษาความมั่นคง ตลอดจนห้ามบุคคลต่าง้าวประกอบการใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่การรักษาความมั่นคงหรือปลอดภัย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

๗. ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจค้น ตลอดจนมีอำนาจจับกุมบุคคลที่สงสัยว่าได้กระทำการหรือพยายามกระทำการใด ๆ อันเป็นภัยต่อความมั่นคง และมีอำนาจจับกุมคุมขังบุคคลดังกล่าว เพื่อทำการสอบสวนได้ไม่เกิน ๗ วัน

พระราชบัญญัตินี้ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีหลักการคล้ายคลึงกับกฎอัยการศึก แต่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารน้อยกว่ากฎอัยการศึก

เช่นกฎอัยการศึก ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เหนือกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน แต่พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะออกประกาศและข้อกำหนดเท่านั้น ซึ่งเป็นกรบังคับเอาแก่ราษฎรมากกว่าอย่างอื่น นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจเกณฑ์ ท้าลาย และไม่มีอำนาจในทางอรรถคดีทั้งการประกาศ จับกุมบุคคลที่สงสัยมาสอบสวนก็ได้ไม่เกิน ๗ วัน ซึ่งตามกฎหมายอัยการศึก เจ้าหน้าที่มีอำนาจมากกว่านี้

๓. การใช้อำนาจทางทหาร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๖๑ บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

มติให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

ในระหว่างที่สภาผู้แทนสันอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสมาชิกทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง"

บทบัญญัติดังกล่าว เป็นเพียงแม่บทกำหนดอำนาจในการประกาศสงคราม ซึ่งในประเทศไทยฝ่ายบริหารมิได้มีอำนาจพิเศษทางทหารขึ้น โดยอนุมัติ เว้นแต่จะมีการประกาศกฎอัยการศึกหรือภาวะฉุกเฉินควบคุมไปด้วย อย่างไรก็ตามในบางประเทศ เช่นสหรัฐอเมริกา ฝ่ายบริหารกลับมีอำนาจพิเศษขึ้นมากมายกว่าในเวลาปกติ ทั้งนี้ไม่ว่าโดยอาศัยธรรมเนียมประเพณีหรือโดยผลของคำพิพากษาศาลสูงที่รับรองอำนาจ เช่นว่านั้นก็ตาม

ในการประกาศสงครามก็ต้องมีการต่อสู้รบพุ่งกัน ซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร โดยแท้ แม้ตามรัฐธรรมนูญของนานาประเทศก็ถือหลักอย่างเดียวกัน โดยแยกการประกาศสงคราม (To Declare War) กับทำสงคราม (To Make War)

นอกจากนี้ ยังปรากฏหลักฐานว่าในขณะมีการยกวางรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ปี ๑๗๘๗ นั้น ในขั้นแรกได้มีการ เสนอบทบัญญัติว่าให้รัฐสภามีอำนาจอนุมัติให้ทำสงคราม (To Make War) แต่ได้มีการ เสนอให้เปลี่ยนใช้ถ้อยคำใหม่ว่า รัฐสภามีอำนาจ ประกาศสงคราม (To Declare War)^๑ แทน ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า อำนาจ ทำสงครามควร เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการสั่งการทันที ส่วนอำนาจในการประกาศ สงครามนั้น คือการประกาศอย่างเป็นทางการซึ่งแสดงสถานะว่าประเทศสหรัฐ จะ เข้า เป็นฝ่ายหรือ เข้า เป็นคู่สงครามด้วย จึงต้องรอคำอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลสหรัฐจึงใช้อำนาจสั่งการต่าง ๆ เพื่อทำสงครามได้โดยถือว่าเป็นการใช้ อำนาจพิเศษ ในสภาวะฉุกเฉิน เช่น ประธานาธิบดีทรูแมนสั่งให้กำลังทหารอเมริกัน เข้าช่วย เหลือ ฝรั่ง เหตุการณ์ในกรณีเกาหลีใต้ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ประธานาธิบดีไฮเซนฮาวร์สั่งการ เกี่ยวกับกรณีช่องแคบฟอร์โมซาในปี ๑๙๕๕ ประธานาธิบดีเคนเนดีสั่งการ เกี่ยวกับกรณี คิวบาปี ๑๙๖๒ ประธานาธิบดีจอห์นสันสั่งการ เกี่ยวกับกรณีเวียดนามเหนือปี ๑๙๖๔ และประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสันสั่งการทางทหารในกรณีเขมร

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาข้อ ๒ มาตรา ๑ บัญญัติว่าอำนาจบริหาร เป็นของ ประธานาธิบดีสหรัฐ มาตรา ๒ บัญญัติว่าประธานาธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุด ของกองทัพของสหรัฐ ซึ่ง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเหล่านี้ประกอบกับบทบัญญัติที่ว่ารัฐสภา มีอำนาจประกาศสงครามแล้วในกรณีมีสถานะสงคราม ซึ่งมีได้มีการประกาศ ประธานาธิบดีย่อมมีอำนาจประกาศกฎอัยการศึก และกำหนดมาตรการต่าง ๆ ได้ เพื่อ รักษาความมั่นคงของชาติ และศาลสูงสุดของสหรัฐก็ได้รับรองตลอดมาว่ามาตรการพิเศษ เหล่านี้ใช้ได้ ทั้งที่ไม่มีกฎหมายรับรองไว้ชัดเจน เช่น

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประธานาธิบดีโรสเวลท์ ได้มีสาส์นลงวันที่ ๗ กันยายน ๑๙๔๒ ถึงสภาองเกรส ขอให้สภาองเกรสเลิกบทบัญญัติบางตอนของรัฐ

^๑ Robert B. McKay, An American Constitutional Law Reader

บัญญัติควบคุมราคาในภาวะฉุกเฉินทันที โดยได้กล่าวถึงอำนาจของประธานาธิบดีระหว่างสงครามไว้ว่า

"ข้าพเจ้าขอให้สภาองเกรสปฏิบัติการณ์ภายในวันที่หนึ่ง ตุลาคม หากสภามิได้ปฏิบัติการณ์ภายในวันที่กำหนด ข้าพเจ้าย่อมมีความรับผิดชอบที่จะหลีกเลี่ยงมิได้ต่อประชาชนของประเทศที่จะต้องคอยดูมิให้ความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจ เป็นอันตรายแก่พลังในการทำสงคราม"

"ในกรณีที่สภาองเกรสไม่ปฏิบัติการณ์ดังกล่าว หรือไม่ปฏิบัติการณ์อย่างพอเพียง ข้าพเจ้าจะเข้ารับผิดชอบต่อความรับผิดชอบ และข้าพเจ้าจะต้องกระทำ"

"ในขณะที่เดียวกันกับที่รักษาระดับราคาสินค้าทางเกษตร ก็จะรักษาระดับค่าจ้างด้วย ซึ่งข้าพเจ้าจะต้องกระทำ"

"ประธานาธิบดีมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติของสภาองเกรสที่จะปฏิบัติการณ์ที่จำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงภัยอันตรายที่อาจชักขวางการเอาชัยชนะในสงคราม"

"ข้าพเจ้าได้พิจารณาใคร่ครวญอย่างรอบคอบที่สุดแล้วที่จะปฏิบัติการณ์นี้โดยไม่นำมาเสนอสภาองเกรสอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าได้ตัดสินใจปรึกษาหารือกับสภาองเกรสในเรื่องที่สำคัญเช่นนี้"

"ประชาชนชาวอเมริกันจงมั่นใจไว้ว่า ข้าพเจ้าจะใช้อำนาจด้วยความรู้สึกสำนึกในความรับผิดชอบต่อรัฐธรรมนูญและต่อประเทศชาติของข้าพเจ้า ประชาชนชาวอเมริกันจงมั่นใจไว้ว่า ข้าพเจ้าจะไม่ลังเลใจที่จะใช้อำนาจทุกอย่างที่มอบให้แก่ข้าพเจ้า ทำให้ศัตรูของเราพ่ายแพ้ไปในที่ทุกหนทุกแห่งที่ความพ่ายแพ้นั้นจะทำให้เราปลอดภัย"

"เมื่อชนะสงครามแล้ว อำนาจต่าง ๆ ที่ข้าพเจ้าได้อาศัยใช้จะกลับไปสู่ประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของทันที"

ในการใช้อำนาจที่อ้างว่าเป็นอำนาจในฐานะที่เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด และอำนาจที่สภาอง เกรสมอบให้ เมื่อเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินนี้ ประธานาธิบดีโรสเวลท์ ได้ใช้วิธีตั้งสำนักงานขึ้นใหม่ให้ปฏิบัติงานรับผิดชอบขึ้นตรงต่อตน ยิ่งกว่ามอบให้หน่วยงาน ที่มีอยู่แล้วปฏิบัติ เช่น ได้ตั้ง Office of Emergency Management, Board of Economic Warfare และ Office of Censorship เป็นต้น^๑ สำหรับการ บังคับให้ เป็นไปตามคำสั่งของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีโรสเวลท์มักจะใช้การบังคับ (sanctions) ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นโทษที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ (penalties lacking statutory authorization) เช่นในคำสั่งประธานาธิบดีที่ ๕๓๕๐ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๑๙๔๓ ให้กระทรวงทบวงกรมของรัฐบาลดำเนินการตามที่เห็นสมควร ที่จะระงับหรือเรียกคืนจากนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งบุริมสิทธิ ผลประโยชน์ หรือสิทธิพิเศษหรือสัญญาใด ๆ ที่รัฐบาลได้ให้หรือลงนามไปแล้ว จนกว่าคณะกรรมการ แรงงานสงครามแห่งชาติจะไ้รายงานว่าได้ปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว^๒

ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลไดวินิจัยในคดี Milligan ซึ่งประธานาธิบดีลินคอล์นสั่งให้เจ้าหน้าที่ทหารพิจารณาพิพากษาความผิดฐาน เป็นจารชน ในระหว่างสงครามกลางเมือง ว่าเป็นโมฆะ มีใจความตอนหนึ่งว่า ถ้าในกรณีที่ต่างประเทศ ยกกำลัง เข้ามารุกรานหรือ เกิดสงครามกลางเมือง ศาลต้องหยุดงานและไม่สามารถ จะดำเนินการบริหารงานยุติธรรมด้านอาชญากรรม (criminal justice) ได้ตาม กฎหมาย เมื่อนั้น ณ ที่ซึ่งมีการปฏิบัติการทางทหาร อันเป็นที่ที่สงครามกำลังดำเนินอยู่ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีตัวแทนเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ซึ่งถูกล้มล้างไปทำหน้าที่

^๑
Ibid., p. 442.

^๒
Ibid., p. 446.

รักษาความปลอดภัยให้แก่ทหารและสังคม ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจอื่นใดเหลืออยู่อีก นอกจากอำนาจทหาร ซึ่งได้รับอนุญาตให้ปกครองโดยระเบียบข้อบังคับทางทหาร จนกว่าจะถึงเวลาใช้กฎหมายได้โดยอิสระ เนื่องจากความจำเป็นก่อให้เกิดระเบียบข้อบังคับนั้น ความจำเป็นนั้นย่อมจำกัดระยะเวลาการใช้ข้อบังคับดังกล่าวด้วย เพราะถ้ารัฐบาลนี้ยังมีอยู่ภายหลังที่ศาลเริ่มงานใหม่ตามปกติแล้ว ก็ย่อมจะเป็นการแย่งอำนาจไปจากศาล กฎอัยการศึกจะมีอยู่ไม่ได้ถ้าศาลยังเปิดทำการโดยยังสามารถใช้อำนาจได้อย่างถูกต้องและไม่ถูกชักขวาง และว่าสภาของเกรสมีอำนาจไม่เพียงแต่จะจัดตั้งสนับสนุนบำรุง และปกครอง (govern) กองทัพ แต่ยังมีอำนาจที่จะประกาศสงครามด้วย เพราะฉะนั้น จึงมีอำนาจที่จะออกกฎหมายเพื่อทำสงครามได้อีกด้วย อำนาจนี้ย่อมคลุมไปถึงบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายที่จำเป็นในการทำสงครามด้วยความเข้มแข็งและความสำเร็จ เว้นแต่จะเป็นการแทรกแซงคำสั่งของกองทัพและการปฏิบัติการในสนาม (command of the forces and the conduct of campaigns) ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่ของประธานาธิบดีในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด อำนาจทั้งสองประการนี้ล้วนเกิดจากรัฐธรรมนูญ เพียงแต่มีได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจน ฉะนั้น การกำหนดขอบเขตของอำนาจดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามลักษณะของอำนาจและหลักเกณฑ์ของสถาบันต่าง ๆ ของเรา (Their extent must be determined by their nature, and by the principles of our institutions) ศาลยืนยันว่า สภาของเกรสมีอำนาจที่จะตราและใช้กฎหมายในระหว่างสงครามในกรณีที่ไม่มีการประกาศสงครามหรือไม่มีสงครามเกิดขึ้น และ เมื่อสงครามเลิกแล้ว ย่อมจะต้องนำกฎหมายในยามสงบมาใช้บังคับ เมื่อประเทศชาติตกอยู่ในภาวะสงคราม คินแดนบางส่วนถูกรุกราน และดินแดนอื่นส่วนอื่นก็อาจถูกรุกรานด้วย จึงเป็นหน้าที่ของสภาของเกรสที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า ในรัฐหรือท้องถิ่นใดบ้างที่จะมีภัยอันตรายต่อสาธารณชนเกิดขึ้น อันสมควรจะให้เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับอาชญากรรมและความผิดฐานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบวินัยหรือความมั่นคงของกองทัพ หรือความปลอดภัยแห่งสาธารณชน กล่าวโดยสรุป สภาของเกรสเท่านั้น เป็นผู้มีอำนาจให้ศาลทหารแทนศาล

พลเรือนพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และสภาองเกรสจะให้อำนาจดังกล่าวได้เฉพาะ
ในเวลาสงครามเท่านั้น ^๑

ในกรณีที่สภาองเกรสมิได้จำกัดอำนาจไว้ ประธานาธิบดีในฐานะผู้บัญชาการ
ทหาร (commander of the Forces) มีอำนาจกว้างขวางมาก เช่นอาจสั่งเจ้าหน้าที่
หน่วยสืบราชการลับ (secret agents) เข้าไปในดินแดนของศัตรูเพื่อทราบข้อความ
เกี่ยวกับกำลังทรัพยากร และการเคลื่อนไหวของข้าศึก (Totten v. United States)
เกณฑ์ทรัพย์สินและแรงงานพลเมืองที่เป็นอเมริกันและคนต่างด้าวที่เป็นมิตร ซึ่งอยู่ในเขต
การปฏิบัติการทางทหาร เมื่อมีความจำเป็นและในการนี้ รัฐบาลย่อมต้องรับผิดชอบ
ให้ค่าเสียหายตามความเป็นธรรม (Mitchell v. Harmony) ทำสัญญาสงบศึก
และกำหนดเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดสันติภาพในภายหลัง (Protocol of August 1898)
แต่ประธานาธิบดีใช้อำนาจที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือการเลือกตัวบุคคล ซึ่งจะมาเป็นผู้กำหนด
ชั้นและคุณสมบัติ ตลอดจนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งที่จะต้องได้รับความ
เห็นชอบจากวุฒิสภา ^๒

โดยสรุปการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารตามกฎหมายหรือกฎหมาย
ในสภาวะฉุกเฉิน และการใช้อำนาจทางทหารดังกล่าว เป็นเรื่องที่มีบทกฎหมายรองรับ
ไว้อย่างชัดเจน และมีมาตรการค่อนข้างรัดกุม เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้อำนาจพิเศษ
ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ และบทบัญญัติอื่นในทำนอง
เดียวกัน ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา อย่างน้อยที่สุด การใช้อำนาจพิเศษในบทนี้ไม่
ร้ายแรงถึงขนาดปฏิเสธหลักนิติธรรม หรือหลักการแบ่งแยกอำนาจเสียเลยที่เดียว จึง
เป็นสิ่งที่พอที่จะยอมรับกันได้ ฝ่ายที่นิยมบทบัญญัติในมาตรา ๑๗ ดังกล่าว มักจะอ้าง

^๑ Ibid., pp. 448 - 449.

^๒ Ibid., pp. 452 - 454.

อยู่เสมอว่า เมื่อมีกรณีฉุกเฉิน ต้องใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการ
 ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อฉุกเฉินมากขึ้น ต้องใช้กฎอัยการศึก ซึ่งก็มีคนเห็นด้วยกันมาก
 เหตุใดเมื่อมีกรณีฉุกเฉินร้ายแรงขนาดหนักจึงใช้มาตรา ๑๗ ไม่ได้ ข้อนี้หากพิจารณา
 หลักการของบทบัญญัติเหล่านี้ทั้งหมดแล้ว จะเห็นได้ว่ามีระดับ (Degree) ของ
 การใช้อำนาจลดหลั่นกันเป็นลำดับจริง ๆ แต่หากพิจารณามาตรการความยากง่าย
 ในการใช้ ตลอดจนผลกระทบที่ตามมาแล้วจากการใช้ จะเห็นได้ว่าต่างกันมาก อย่างน้อย
 ที่สุด ไม่มีทางที่ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจพิเศษตามกฎหมายใด ๆ ที่ไต่กล่าวมาแล้วข้างต้น
 ทั้งหมด ทั้งกฎหมายใหม่ขึ้นเอง ชำระคดีเอง แต่การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ ย่อม
 ทำเช่นนั้นได้ นอกจากนี้ อำนาจพิเศษตามกฎหมายอื่นดังกล่าวก็น่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ
 สถาบันอื่นหลายสถาบัน เมื่อใช้อำนาจนั้น ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาบาง
 ประมุข เป็นผู้ใช้บ้าง มีกำหนดระยะเวลาการใช้บ้าง มีบทบังคับลงโทษการใช้ที่ผิดทำนอง
 คลองธรรมบ้าง แต่การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ ที่จะกล่าวต่อไปข้างหน้า ในฐานะ
 อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารโดยแท้ นั้น กลับอยู่นอกเหนือมาตรการหรือเงื่อนไขดังกล่าว
 โดยสิ้นเชิง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย