

อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินกับสิทธิมนุษยชน : ศึกษาในกรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495



นายเชวง ไทยยิ่ง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974 - 634 - 263 - 1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 16891689

**STATES OF EMERGENCY AND HUMAN RIGHTS : A STUDY OF THE STATES
OF EMERGENCY ACT OF THAILAND B.E.2495**

Mr. Chavang Thaiying

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Law

Department of law

Graduate School

Chulalongkorn University

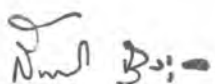
1996

ISBN 974-634-268-1



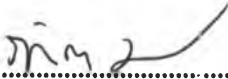
หัวข้อวิทยานิพนธ์ อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินกับสิทธิมนุษยชน : ศึกษาในกรณี
พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495
โดย นายเชวง ไทยยิ่ง
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์วิทิต มั่นตากรณ์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

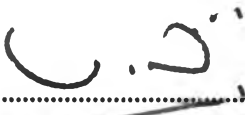

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รศ. ดร. สันติ อุสุวรรณ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศ.วิทิต มั่นตากรณ์)


.....กรรมการ
(ศ.ดร.อักขราทร จุฬารัตน)


.....กรรมการ
(นายทองใบ ทองเปาด์)

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



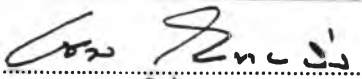
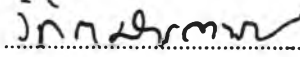
เขวง ไทยยิ่ง : อำนัจรับในสถานการณ้ฉุกเฉินกับสิทธิมนุษยชน : ศึกษาในกรณี พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ้ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 (STATES OF EMERGENCY AND HUMAN RIGHTS ; A STUDY OF EMERGENCY ACT OF THAILAND B.E. 2495) อ.ที่ปรึกษา: ศ.วิทิต ม้นตารณ้, 187 หน้า. ISBN 974 - 634-268-1

การวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาแนวคิดและกลไกทางกฎหมายใน พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ้ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและขณะเดียวกันกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จากการศึกษาพบว่าแนวคิดของการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ้ฉุกเฉินของประเทศไทย, อังกฤษ, ฝรั่งเศสและองค์การระหว่างประเทศเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องให้รัฐมีอำนาจที่กว้างขวางกว่าเวลาปรกติ เพื่อยับยั้งสถานการณ้ที่เกิดขึ้นในระยะเวลายันสั้นแม้ว่าการใช้อำนัจดังกล่าวอาจกระทบต่อสิทธิมนุษยชนก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายของไทยให้ความสำคัญในประสิทธิภาพของการใช้อำนัจซึ่งแตกต่างจากอังกฤษ ฝรั่งเศส และแนวทางการคณะกรรมการนิติศาสตร์สากล นอกจากประสิทธิภาพในการบังคับใช้อำนัจแล้วรัฐไม่อาจจะละเลยต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในสถานการณ้ฉุกเฉินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่อาจจะดำเนินการเช่นเดียวกับเวลาปรกติ ความเคร่งครัดในหลักการดังกล่าวควรผ่อนคลายลงสิทธิบางอย่างอาจต้องถูกจำกัดตามความจำเป็น ซึ่งคณะกรรมการนิติศาสตร์สากลได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสิทธิมนุษยชนในสถานการณ้ฉุกเฉินไว้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่จัดตั้งขึ้นตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมืองได้นำไปเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงการปฏิบัติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อให้การใช้อำนัจรัฐในสถานการณ้ฉุกเฉินมีสัดส่วนที่สมดุลระหว่างประสิทธิภาพของการใช้อำนัจกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพบว่าประเทศต่างๆได้กำหนดกลไกทางกฎหมายที่สำคัญสรุปได้คือการเชื่อมโยงการใช้อำนัจของรัฐในสถานการณ้ฉุกเฉินกับฝ่ายนิติบัญญัติ, การคงให้ศาลมีอำนาจในการประกันสิทธิของประชาชนแม้ในสถานการณ้ฉุกเฉินและการยินยอมให้มีการตรวจสอบถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรภายนอกอื่นๆ เช่นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง องค์กรเอกชน และสื่อสารมวลชน เป็นต้น

เพื่อให้การบังคับใช้ พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ้ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ได้สัดส่วนระหว่างประสิทธิภาพในการบริหารราชการและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ้ฉุกเฉินในมาตรฐานสากล ควรปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อคนลิต 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C 470113. MAJOR LAW

KEY WORD: STATE OF EMERGENCY / HUMAN RIGHTS; STATES OF EMERGENCY AND HUMAN

RIGHTS ; A STUDY OF STATES OF THE EMERGENCY ACT OF THEILAND B.E.2495

THESIS ADVISOR ; PROF. VITID MONTAPORN 178 pp. ISBN 974 - 634 -268-1

This thesis aims to study the concepts and legal mechanisms under the Emergency Act of Thailand, B.E. 2495 to provide enforcement and human rights protection.

The study indicates that the concepts regarding states of emergency in Thailand, England, France and International Organisation are similar to some extent. It is agreed that it necessary for states to exercise absolute power in emergency situation in order to stop certain crisfs within a short period in exercising such power, the state should not ignore the protection of human rights. Measures of protection of may be restricted in states of emergency, but the minimum standards of human rights must be maintained. In this regard, The Human Rights Committee established under The International Covenant on Civil and Political Rights laid down the guidelines on human rights protection to be followed by all parties. To balance the effective enforcement and human rights protection, many state have set up legal mechanisms such as ligistative supervision, constitution and legal control by an ordinary court, and scrutiny by non-govermental organisation or the mass media.

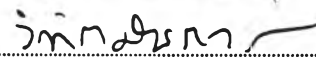
In thailand, however, the minimum standards for human rights protection are not in accordance with the international standards. It needs inproment and reform so as to be in keeping with international standards. This thesis therefore proposes that the law shcud be revised to include the mechanisms for human rights protection in such Act.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา.....กฎหมายมหาชน.....

ปีการศึกษา.....2538.....

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ ศ. วิทิต มันทาภรณ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้ควบคุม และให้คำแนะนำและตรวจ วิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จด้วยดี และกราบขอบพระคุณ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ศ.ดร.อักษราทร จุฬารัตน อ.ทองใบ ทองเป่าดี คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ความกรุณาแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนเสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอบขอบพระคุณ คุณวิจารณ์ หัวหาญ คุณศิริพันธ์ พลรบ คุณไชยเดช ตันติเวสส ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในการเขียนวิทยานิพนธ์ครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี

และท้ายที่สุดนี้ผู้ที่คอยให้กำลังใจในการเขียนวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ตลอดมาคือ บิดา มารดา คุณพิไล ไทยยิ่ง ภรรยาของผู้เขียนและพี่น้องทุกคนที่ได้ประคับประคองให้ข้าพเจ้าดำเนินการเขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ

นายเชวง ไทยยิ่ง



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	[ก]
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	[ข]
กิตติกรรมประกาศ.....	[ค]
บทที่ 1. บทนำ.....	1
วัตถุประสงค์.....	3
ความสำคัญของปัญหา.....	3
สมมุติฐาน.....	4
ขอบเขตในการศึกษา.....	4
แนวคิดและทฤษฎี	4
วิธีวิจัย	5
ประโยชน์ที่จะได้รับ.....	7
บทที่ 2 อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	8
ความเบื้องต้น.....	8
ก. ประวัติความเป็นมาของการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศ ตะวันตก.....	9
ข. ประวัติความเป็นมาของการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินใน ประเทศไทย.....	13
แนวคิดและทฤษฎี.....	17
ก. ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ไม่ปกติ.....	18
ข. ทฤษฎีความจำเป็นของรัฐ.....	19
ความหมายของอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	20
ก. อำนาจรัฐ.....	20
ข. สถานการณ์ฉุกเฉิน.....	21

ลักษณะสำคัญของอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	23
ก. เป็นอำนาจรัฐที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	24
ข. เป็นอำนาจรัฐที่ขกเว้นอำนาจกฎหมายอื่น.....	24
ค. เป็นอำนาจชั่วคราว.....	25
ประเภทของอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	26
ก. อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะสงคราม.....	26
ข. อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะสันติ.....	27
อันตรายของการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	29

บทที่ 3. มาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนใน

สถานการณ์ฉุกเฉิน.....	31
ความเบื้องต้น.....	31
ก. แนวคิดสิทธิมนุษยชนในประเทศตะวันตก.....	31
ข. แนวคิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย.....	35
สาส์นระหว่างประเทศกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.....	41
ก. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติในกติกาฯและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.....	43
ข. บทบัญญัติระงับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.....	47
ค. สถานการณ์ฉุกเฉินในสาส์นว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.....	49
ง. บทบัญญัติสิทธิมนุษยชนที่ไม่อาจระงับได้.....	50
ระบบปฏิบัติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกลไกระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง.....	52
ก. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.....	52
ข. พันธกรณี(หน้าที่)ของประเทศภาคี.....	53
ค. การใช้สิทธิเรียกร้อง.....	56
ง. วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกร้อง.....	56
จ. คณะกรรมการไกล่เกลี่ย.....	57

แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกรณีการระงับ	
การปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทาง	
การเมือง ระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	58
มาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน....	60
ก. หลักประกันทั่วไป.....	61
ข. หลักประกันต่อการควบคุมตัวโดยพลการ.....	62
ค. หลักประกันในหลักสิทธิติกระบวนในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	65
บทที่ 4 อำนาจอรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในต่างประเทศ : แนวคิดและกลไกทางกฎหมาย	67
ความเบื้องต้น.....	67
อำนาจอรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศอังกฤษ.....	68
ก. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเข้าใช้อำนาจ.....	71
ข. ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย.....	72
ค. อำนาจตามกฎหมาย.....	73
ง. การควบคุมการใช้อำนาจ.....	74
จ. การเยียวยา.....	76
การใช้อำนาจอรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศฝรั่งเศส.....	76
ก. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าใช้อำนาจ.....	82
ข. ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย.....	84
ค. อำนาจตามกฎหมาย.....	85
ง. การควบคุมการใช้อำนาจและการเยียวยา.....	86
มาตรฐานสากลกับการใช้อำนาจอรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศ	
อังกฤษ และฝรั่งเศส.....	88
บทที่ 5 อำนาจอรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในกฎหมายไทย : แนวคิดและกลไกทางกฎหมาย	94
ความเบื้องต้น.....	94
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยกับอำนาจอรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	95
ก. การบัญญัติกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	96

ข. อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินบทกเว้นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญ.....	100
กฎหมายไทยกับอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	102
ก. อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะสงคราม.....	103
1. กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจรัฐในภาวะสงคราม.....	103
2. การบังคับใช้ของกฎหมาย.....	105
3. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าใช้อำนาจ.....	106
4. ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย.....	106
5. อำนาจตามกฎหมาย.....	107
6. การควบคุมอำนาจและการเยียวยา.....	108
ข. อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะสันติ.....	108
1. กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจรัฐในภาวะสันติ.....	108
2. การบังคับใช้ของกฎหมาย.....	110
3. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าใช้อำนาจ.....	109
4. ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย.....	115
5. อำนาจตามกฎหมาย.....	116
6. การควบคุมอำนาจและการเยียวยา.....	116
สรุปแนวคิดและนิติวิธีการใช้อำนาจรับในสถานการณ์ฉุกเฉินใน กฎหมายไทย	116
ก. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าใช้อำนาจ.....	118
ข. ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย.....	125
ค. อำนาจตามกฎหมาย.....	126
ง. การควบคุมการใช้อำนาจและการเยียวยา.....	128
 บทที่ 6 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน	
พ.ศ. 2495 : ประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.....	140
ความเบื้องต้น.....	140
ก. ความเป็นมาของการร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495.....	140

ข. การบังคับใช้อำนาจตาม พ.ร.บ ว่าด้วยการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495.....	142
ค. ความคาดหวังต่อกฎหมาย.....	148
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจ.....	149
ก. สถานการณ์ที่เป็นเหตุในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	149
ข. การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	152
ค. ผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	153
ง. ระยะเวลาในการใช้อำนาจ.....	154
ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย.....	154
อำนาจตามกฎหมาย.....	156
ก. สิทธิมนุษยชนที่ถูกระทบได้ง่ายในสถานการณ์ฉุกเฉิน.....	156
ข. สิทธิเสรีภาพจากการจับกุมและคุมขังโดยพลการ.....	158
ค. สิทธิเสรีภาพของบุคคลต่างด้าว.....	159
การควบคุมอำนาจและการเยียวยา.....	161
ก. การให้ความเห็นชอบต่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน	162
ข. การให้ความเห็นชอบต่อมาตรการหรือข้อบังคับ	163
ค. การควบคุมและเยียวยาโดยองค์กรศาล.....	164
สรุป.....	168
 บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	 171
สรุป.....	171
ข้อเสนอแนะ.....	178
 รายการอ้างอิง.....	 183