



เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ.

อ.พ. 31/2564 สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง



อ.พ. 31/2564
สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ.

(นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นายมานิช อินทิม

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นายทองศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจน

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวสุภาพิชญ์ ธีระวัฒน์

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางเมษาพร กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

ธันวาคม 2564

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อประเทศเกิด “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ซึ่งกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และหากมีการก่อการร้ายหรือใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน และมีเหตุจำเป็นต้องเร่งแก้ไขสถานการณ์อย่างทันด่วนที่ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระวังภัยยัง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์ฉุกเฉินและสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงดังกล่าวนั้นได้ นอกจากนี้ ยังให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการออกข้อกำหนดและประกาศต่าง ๆ ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ แต่พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีการกำหนดกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยหน่วยงานอื่นแต่อย่างใด ทั้งยังกำหนดยกเว้นไม่ให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทำให้การตรวจสอบเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งใช้ระบบกล่าวหาไม่ใช่ระบบไต่สวนที่ใช้ในศาลปกครอง จึงเป็นกลไกที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะเป็นผู้เสนอ) จึงเสนอให้ยกเลิกพระราชกำหนดดังกล่าว และเสนอเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกสำคัญซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และตัดบทบัญญัติที่ยกเว้นไม่ให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองออก เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวถูกตรวจสอบจากศาลปกครองได้ อีกทั้งได้ปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ อีกหลายประการ เช่น ตัดบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการออกข้อกำหนดห้ามเสนอข่าว ซึ่งทำให้ประชาชนหวาดกลัวเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน อำนาจออกประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบการสื่อสาร ตลอดจนสั่งระงับการติดต่อหรือการสื่อสารเพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง และอำนาจออกประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศและประชาชน เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง เป็นต้น รวมทั้งลดระยะเวลาให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยได้เพียงไม่เกิน 48 ชั่วโมง และเมื่อครบกำหนดแล้วหากต้องการควบคุมตัวต่อไปต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้บังคับข้อกำหนดและประกาศที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าที่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม แม้การกำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลจะเป็นเรื่องที่สำคัญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจได้อย่างมีขอบเขตจะเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจเพื่อลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร แต่การกำหนดให้มี

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร จำเป็นต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และความมุ่งหมายในการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งจำเป็นต้องให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเป็นกรณีพิเศษเพื่อยุติสถานการณ์ที่ กระทบต่อความมั่นคงได้อย่างทันที่ด้วย

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 - หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กักคณะ เป็นผู้เสนอ)	1-1
- สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กักคณะ เป็นผู้เสนอ)	1-2
- ตารางเปรียบเทียบพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กักคณะ เป็นผู้เสนอ)	1-9
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
- การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน	3-1

ส่วนที่ 1

หลักการและเหตุผล
ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ.
(นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

เหตุผล

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับปัจจุบันได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและออกข้อกำหนดต่าง ๆ ที่อาจมีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเกินสมควรแก่เหตุ และให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้บังคับข้อกำหนดที่ออกมา โดยได้รับการละเว้นการตรวจสอบถ่วงดุลโดยสภาผู้แทนราษฎรและองค์กรตุลาการเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสามารถประกาศและขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปโดยไม่มีองค์กรอื่นใดคัดค้านได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้บังคับข้อกำหนดจนส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างเกินความจำเป็น สมควรต้องกำหนดมาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ.
(นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ชื่อร่าง (ร่างมาตรา 1)

“พระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.”

2. วันที่มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา 2)

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

3. บทยกเลิก (ร่างมาตรา 3)

ให้ยกเลิกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

4. บทนิยาม (ร่างมาตรา 4)

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้

5. เจื่อนไข วิธีการในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลโดยสภาผู้แทนราษฎร (ร่างมาตรา 5)

5.1 เจื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน

5.2 วิธีการในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้พระราชอำนาจหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม้อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อนแล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายใน 3 วัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง (ร่างมาตรา 5 วรรคหนึ่ง)

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนดแต่ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันประกาศ (ร่างมาตรา 5 วรรคสอง)

5.3 กระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลโดยสภาผู้แทนราษฎร

1) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วันนับแต่วันประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยจะต้องนำเสนอแผนการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่แสดงถึงเหตุผลในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรการและข้อกำหนดที่นายกรัฐมนตรีจะนำมาใช้เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และกระบวนการนำไปสู่การยุติการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและกลับสู่สถานการณ์ปกติต่อสภาผู้แทนราษฎร หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในเวลาที่กำหนด หรือสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง (ร่างมาตรา 5 วรรคสาม)

2) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกันเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ ละไม่เกิน 30 วัน (ร่างมาตรา 5 วรรคสี่)

3) หากไม่มีสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนดแต่ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันประกาศ และอาจขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกได้เท่าที่ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันประกาศ

3.1) หากภายหลังมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินยังไม่สิ้นสุดลง ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรทันที (ร่างมาตรา 5 วรรคห้า)

3.2) หากต่อมาปรากฏว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงก่อนการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอรายงานการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วันนับแต่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลง หรือเสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยทันทีหากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงเกินกว่า 30 วัน (ร่างมาตรา 5 วรรคเจ็ด)

4) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะสิ้นสุดลงเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลา หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

นายกรัฐมนตรีต้องนำเสนอรายงานผลการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วันนับแต่วันสิ้นสุดการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (ร่างมาตรา 5 วรรคหก)

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอีกครั้งภายหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเดิมสิ้นสุดลงน้อยกว่า 3 วันจะกระทำมิได้ (ร่างมาตรา 5 วรรคแปด)

6. คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน (ร่างมาตรา 6)

6.1 ให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- 1) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานกรรมการ
- 3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ
- 4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ
- 5) ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ
- 6) ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการ
- 7) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการ
- 8) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ
- 9) ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการ
- 10) ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ เป็นกรรมการ
- 11) อัยการสูงสุด เป็นกรรมการ
- 12) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นกรรมการ
- 13) ผู้บัญชาการทหารบก เป็นกรรมการ
- 14) ผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นกรรมการ
- 15) ผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นกรรมการ
- 16) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ
- 17) อธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- 18) อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ
- 19) เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

6.2 อำนาจหน้าที่

ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และในการใช้มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อการป้องกัน แก้ไขหรือระงับสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น

7. การโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีไปเป็นของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว (ร่างมาตรา 7)

ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด กระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระวังยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของ นายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การสั่งการและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายใดทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นอำนาจ หน้าที่ของนายกรัฐมนตรีนั้นให้เป็นไปตามประกาศที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยให้ถือว่าบุคคล ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น และหากนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการ พลเรือน ตำรวจหรือทหารซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่า อธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจ แม่ทัพ หรือเทียบเท่าเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่และกำหนดให้เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้การปฏิบัติหน้าที่ ของส่วนราชการและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปตามการสั่งการของหัวหน้า ผู้รับผิดชอบนั้น เว้นแต่การปฏิบัติหน้าที่ทางทหารให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้กำลัง ทหารแต่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการที่ผู้ซึ่งแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบกำหนด

นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนหรือมอบหมายให้เป็นผู้กำกับการทำงานได้ และให้ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้าผู้รับผิดชอบ ข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

8. การตั้งที่ปรึกษาหรือผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ (ร่างมาตรา 8)

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจมีคำสั่งแต่งตั้งคณะบุคคลหรือบุคคลเป็น ที่ปรึกษาในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้ได้

9. อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการออกข้อกำหนด (ร่างมาตรา 9)

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกัน มิให้เกิด เหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

9.1 ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาต จากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น

9.2 ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิด ความไม่สงบเรียบร้อย

9.3 ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทาง คมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

9.4 ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ

9.5 ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

10. การมอบอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการออกข้อกำหนด (ร่างมาตรา 10)

นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบเป็นผู้ใช้อำนาจออกข้อกำหนดแทนก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้ว ต้องรีบรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว และถ้านายกรัฐมนตรีมิได้มีข้อกำหนดในเรื่องเดียวกันภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกข้อกำหนดให้ข้อกำหนดนั้นเป็นอันสิ้นผลใช้บังคับ

11. เงื่อนไข วิธีการในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง และอำนาจของนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง (ร่างมาตรา 11 ถึงร่างมาตรา 13)

11.1 เงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง (ร่างมาตรา 11 วรรคหนึ่ง)

เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิต หรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทัน่วงที

11.2 วิธีการในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง (ร่างมาตรา 11 วรรคหนึ่ง)

ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง แต่ในกรณีที่ไม่อำนาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทัน่วงที นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงไปก่อนแล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายใน 3 วัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงเป็นอันสิ้นสุดลง และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนดแต่ไม่เกิน 30 วัน นับแต่ประกาศ

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วันนับแต่วันประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง โดยจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกันกับที่กำหนดให้ดำเนินการเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน

11.3 อำนาจของนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง (ร่างมาตรา 11 วรรคสอง)

นอกจากอำนาจที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูล

เกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง (ร่างมาตรา 11 (1))

ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

เมื่อครบกำหนดแล้ว หากจะต้องควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาต พร้อมทั้งจัดสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ อย่างไรก็ตาม การจับกุมและควบคุมตัวบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของญาติที่จะได้เข้าเยี่ยมบุคคลนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ร่างมาตรา 12)

2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (ร่างมาตรา 11 (2))

3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน (ร่างมาตรา 11 (3))

4) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็ว และหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันทั่วทั้งที่ (ร่างมาตรา 11 (4))

5) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ (ร่างมาตรา 11 (5))

6) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม (ร่างมาตรา 11 (6))

7) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด (ร่างมาตรา 11 (7))

สิ่งของหรือวัสดุอุปกรณ์ หากเป็นเครื่องมือหรือส่วนหนึ่งของเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสาร นายกรัฐมนตรีอาจประกาศให้ใช้มาตรการดังกล่าวทั่วราชอาณาจักร หรือในพื้นที่อื่นซึ่งมิได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพิ่มขึ้นด้วยก็ได้ (ร่างมาตรา 13)

8) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก (ร่างมาตรา 11 (8))

เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา 11 โดยเร็ว (ร่างมาตรา 11 วรรคสาม)

12. การประกาศข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา 14)

ข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งตามมาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 11 และมาตรา 15 เมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

13. การกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (ร่างมาตรา 15)

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

14. บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา 16)

ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 หรือมาตรา 13 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

15. ผู้รักษาการ (ร่างมาตรา 17)

ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>ราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้</p> <p>มาตรา 1 พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548”</p> <p>มาตรา 2 พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495</p> <p>มาตรา 4 ในพระราชกำหนดนี้ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำ</p>	<p>โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย</p> <p><u>เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสีทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว</u></p> <p>มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “<u>พระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.</u>”</p> <p>มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป</p> <p>มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548</p> <p>มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำ</p>

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไข ภัยความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง</p> <p>“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชกำหนดนี้</p> <p>มาตรา 5 เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรี เห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือ ประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้พระราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตาม ความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ ทันทีทั้งที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความ เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง</p>	<p>ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไข ภัยความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง</p> <p>“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>มาตรา 5 เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรี เห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือ ประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้พระราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตาม ความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ ทันทีทั้งที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อนแล้วดำเนินการให้ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความ เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง</p>

<p>พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน</p>	<p>การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนดแต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันประกาศ</p> <p><u>เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในเจ็ดวันนับแต่วันประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยจะต้องนำเสนอแผนการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่แสดงถึงเหตุผลในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรการและข้อกำหนดที่นายกรัฐมนตรีจะนำมาใช้เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และกระบวนการนำไปสู่การยุติการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและกลับสู่สถานการณ์ปกติต่อสภาผู้แทนราษฎร หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในเวลาที่กำหนด หรือสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง</u></p> <p>ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคสาม เพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ ละไม่เกินสามสิบวัน</p> <p>ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนดแต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันประกาศ และอาจขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกได้เท่าที่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันประกาศ หากภายหลังมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ เข้าปฏิบัติหน้าที่และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินยังไม่สิ้นสุดลง ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคสามโดยทันที</p>

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ หรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น</p> <p>มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก</p>	<p>การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะสิ้นสุดลงเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลา หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นตามที่เห็นสมควร โดยนายกรัฐมนตรีต้องนำเสนอรายงานผลการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามสัปดาห์ นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน</p> <p>กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร หากต่อมาปรากฏว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงก่อนการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอรายงานการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามสัปดาห์นับแต่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลง หรือเสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยทันทีกรณีที่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงเกินกว่าสามสัปดาห์</p> <p>การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอีกครั้งภายหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเดิมสิ้นสุดลงน้อยกว่าสามวันจะกระทำมิได้</p> <p>มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก</p>

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิด สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 5 หรือสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงตามมาตรา 11 และ ในการใช้มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชกำหนดนี้ เพื่อการป้องกัน แก่ไขหรือระงับ สถานการณ์ฉุกเฉินนั้น</p> <p>ความในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 5 ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อมีเหตุการณ์จำเป็นเร่งด่วนอันอาจ เป็นภัยต่อประเทศหรือประชาชน</p> <p>มาตรา 7 ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 5 ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลาย กระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการ ป้องกัน แก่ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือ ประชาชน โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การ สั่งการและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ</p> <p>การกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายใดทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามประกาศ</p>	<p>ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิด สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 5 หรือสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงตามมาตรา 11 และ ในการใช้มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อการป้องกัน แก่ไขหรือระงับ สถานการณ์ฉุกเฉินนั้น</p> <p>ความในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 5 ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อมีเหตุการณ์จำเป็นเร่งด่วนอันอาจ เป็นภัยต่อประเทศหรือประชาชน</p> <p>มาตรา 7 ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 5 ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลาย กระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการ ป้องกัน แก่ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือ ประชาชน โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การ สั่งการและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ</p> <p>การกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายใดทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามประกาศ</p>

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด</p> <p>ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ และเพื่อปฏิบัติงานตามกฎหมายที่ได้รับโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง โดยให้ถือว่าบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ในกรณี นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ส่วนราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นยังคงใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดิมต่อไปก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่นายกรัฐมนตรีกำหนด</p> <p>ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ตำรวจหรือทหารซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจ แม่ทัพ หรือเทียบเท่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดให้เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่และบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณี ให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปตามคำสั่งของหัวหน้าผู้รับผิดชอบนั้น เว้นแต่การปฏิบัติหน้าที่ทางทหารให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางดำเนินการที่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบกำหนด</p> <p>ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นการชั่วคราวได้ จนกว่าจะยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน</p> <p>นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง วรรคสาม หรือวรรคสี่แทน หรือมอบหมายให้เป็นผู้กำกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม</p>	<p>ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด</p> <p>ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อปฏิบัติงานตามกฎหมายที่ได้รับโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง โดยให้ถือว่าบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ในกรณี นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ส่วนราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นยังคงใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดิมต่อไปก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่นายกรัฐมนตรีกำหนด</p> <p>ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ตำรวจหรือทหารซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจ แม่ทัพ หรือเทียบเท่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดให้เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่และบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณี ให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปตามคำสั่งของหัวหน้าผู้รับผิดชอบนั้น เว้นแต่การปฏิบัติหน้าที่ทางทหารให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางดำเนินการที่ผู้ซึ่งแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบกำหนด</p> <p>นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง วรรคสาม หรือวรรคสี่แทน หรือมอบหมายให้เป็นผู้กำกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม</p>

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>วรรคสาม หัวหน้าผู้รับผิดชอบตามวรรคสี่ และหน่วยงานตามวรรคห้าได้ และให้ถือว่า เป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้าผู้รับผิดชอบ ข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง</p> <p>มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเหตุการณ์ และความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตพื้นที่ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรี มอบหมายอาจมีคำสั่งแต่งตั้งคณะบุคคลหรือบุคคลเป็นที่ปรึกษาในการปฏิบัติงานของ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม พระราชกำหนดนี้ได้</p> <p>ให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับการ ปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้ง</p> <p>มาตรา 9 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้ โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออก ข้อกำหนด ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ห้ามมิให้บุคคลได้ออกนอกเคสสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น (2) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการ ยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย (3) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนา 	<p>วรรคสาม และหัวหน้าผู้รับผิดชอบตามวรรคสี่ได้ และให้ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชา หัวหน้าผู้รับผิดชอบ ข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง</p> <p>มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉิน ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเหตุการณ์ และความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตพื้นที่ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรี มอบหมายอาจมีคำสั่งแต่งตั้งคณะบุคคลหรือบุคคลเป็นที่ปรึกษาในการปฏิบัติงานของ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม <u>พระราชบัญญัตินี้</u>ได้</p> <p>มาตรา 9 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้ โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออก ข้อกำหนด ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ห้ามมิให้บุคคลได้ออกนอกเคสสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น (2) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการ ยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>ปิดเป็นข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร</p> <p>(4) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใชยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใชยานพาหนะ</p> <p>(5) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ</p> <p>(6) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด</p> <p>ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้</p> <p>มาตรา 10 เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้สามารถกระทำได้โดยรวดเร็ว นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบตามมาตรา 7 วรรคสี่ เป็นผู้ใช้อำนาจออกข้อกำหนดตามมาตรา 9 แทนก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้วต้องรีบรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว และถ้านายกรัฐมนตรีมิได้มีข้อกำหนดในเรื่องเดียวกันภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกข้อกำหนด ให้ข้อกำหนดนั้นเป็นอันสิ้นผลใช้บังคับ</p>	<p>(3) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใชยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใชยานพาหนะ</p> <p>(4) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ</p> <p>(5) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด</p> <p>ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้</p> <p>มาตรา 10 เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้สามารถกระทำได้โดยรวดเร็ว นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบตามมาตรา 7 วรรคสี่ เป็นผู้ใช้อำนาจออกข้อกำหนดตามมาตรา 9 แทนก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้วต้องรีบรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว และถ้านายกรัฐมนตรีมิได้มีข้อกำหนดในเรื่องเดียวกันภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกข้อกำหนดให้ข้อกำหนดนั้นเป็นอันสิ้นผลใช้บังคับ</p>

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>มาตรา 11 ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลัง ประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐ หรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทัน่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย</p> <p>(1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่า จะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุน การกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง</p> <p>(2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมา รายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใด ที่เกี่ยวเนื่องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน</p> <p>(3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้ หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน</p>	<p>มาตรา 11 ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลัง ประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐ หรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทัน่วงที ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 และมาตรา 10 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย</p> <p>(1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่า จะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุน การกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง</p> <p>(2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมา รายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใด ที่เกี่ยวเนื่องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน</p> <p>(3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้ หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน</p>

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>(4) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็วและหากปล่อยเน้นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันทั่วทั้งที่</p> <p>(5) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการส่งรับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม</p> <p>(6) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสิ่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน</p> <p>(7) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ</p> <p>(8) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>(9) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด</p>	<p>(4) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็วและหากปล่อยเน้นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันทั่วทั้งที่</p> <p>(5) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ</p> <p>(6) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>(7) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด</p>

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>(10) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก</p> <p>เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรานี้โดยเร็ว</p> <p>มาตรา 12 ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา 11 (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานitäรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้ว หากจะต้องควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</p> <p>ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาตตามวรรคหนึ่ง</p>	<p>(8) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก</p> <p>เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรานี้โดยเร็ว</p> <p>มาตรา 12 ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา 11 (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ เมื่อครบกำหนดแล้ว หากจะต้องควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</p> <p>ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาตตามวรรคหนึ่ง</p>

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
<p>และจัดสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้</p> <p>การร้องขออนุญาตต่อศาลตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขออกหมายอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา 13 สิ่งของหรือวัสดุอุปกรณ์ที่ประกาศตามมาตรา 11 (9) หากเป็นเครื่องมือหรือส่วนหนึ่งของเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสาร นายกรัฐมนตรีอาจประกาศให้ใช้มาตรการดังกล่าวที่ราชอาณาจักรหรือในพื้นที่อื่นซึ่งมิได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพิ่มขึ้นด้วยก็ได้</p> <p>มาตรา 14 ข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งตามมาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 11 และมาตรา 15 เมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย</p> <p>มาตรา 15 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด</p>	<p>และจัดสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้ <u>ทั้งนี้ การจับกุมและควบคุมตัวบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของญาติที่จะได้เข้าเยี่ยมบุคคลนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</u></p> <p>การร้องขออนุญาตต่อศาลตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขออกหมายอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา 13 สิ่งของหรือวัสดุอุปกรณ์ที่ประกาศตามมาตรา 11 (7) หากเป็นเครื่องมือหรือส่วนหนึ่งของเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสาร นายกรัฐมนตรีอาจประกาศให้ใช้มาตรการดังกล่าวที่ราชอาณาจักรหรือในพื้นที่อื่นซึ่งมิได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพิ่มขึ้นด้วยก็ได้</p> <p>มาตรา 14 ข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งตามมาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 11 และมาตรา 15 เมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย</p> <p>มาตรา 15 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด</p>

<p style="text-align: center;">พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548</p>	<p style="text-align: center;">ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>มาตรา 16 ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง</p> <p>มาตรา 17 พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่</p> <p>มาตรา 18 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 หรือมาตรา 13 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>มาตรา 19 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกำหนดนี้</p> <p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี</p>	<p>มาตรา 16 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 หรือมาตรา 13 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>มาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>.....</p>

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐที่สำคัญฉบับหนึ่ง ตราขึ้นในสมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ใช้บังคับมาเป็นเวลานานทำให้บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้อย่างรวดเร็ว ประกอบกับในช่วงปี 2547-2548 ได้เกิดสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย)¹ ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของรัฐอย่างร้ายแรง และเป็นการก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อน และไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ ทำให้รัฐบาลเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงได้ตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และรักษาสีทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว

พระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ เนื่องจากกำหนดให้นายกรัฐมนตรีสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีสามารถกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมได้แต่ต้องไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันประกาศ และอาจขยายระยะเวลาออกไปได้อีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน ตั้งแต่พระราชกำหนดดังกล่าวประกาศใช้บังคับจนถึงปัจจุบันได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงมาแล้วหลายครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2546 ซึ่งเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในบางพื้นที่ ได้แก่ ในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลาซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาอีกหลายครั้งจนถึงปัจจุบัน โดยในปี 2562 ได้มีการปรับลดพื้นที่ใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในอำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส เปลี่ยนเป็นการใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 แทน² หลังจากนั้นในรัฐบาลต่อ ๆ มาก็ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง

¹ ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนนา, 'พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548' (หอสมุดรัฐสภา, ตุลาคม 2563) <<https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/works/academic%20office/radio%20scripts/pdf/2563-10/NALT-radioscript-rr2563-oct4.pdf>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2564.

² 'ทำความเข้าใจ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ จากรัฐบาล "ทักษิณถึงประยุทธ์"' (THAIPUBLICA, 25 มีนาคม 2563) <<https://thaipublica.org/2020/03/emergency-decree-prayut-chan-o-cha/>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2564.

ในบางพื้นที่เพื่อควบคุมสถานการณ์จากการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมืองเป็นระยะ ๆ จนถึงรัฐบาลปัจจุบันได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2563 ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ อันเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโควิด 19 โดยได้มีการประกาศขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรตลอดมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน*

ตามพระราชกำหนดดังกล่าว เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉิน”** แล้ว นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นพิเศษแตกต่างจากการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ปกติหลายประการ เช่น

1. มีอำนาจในการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจในการติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงและในการใช้มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชกำหนด เพื่อป้องกัน แก้อันตราย หรือระงับสถานการณ์ฉุกเฉินได้ (มาตรา 6) เช่น ในอดีตได้มีการจัดตั้งศูนย์รักษาความสงบ (ศรส.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์การชุมนุม³ รวมทั้งมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นอีกด้วย (มาตรา 7 วรรคห้า)

2. มีอำนาจออกประกาศโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว รวมทั้งแต่งตั้งหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่และบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ (มาตรา 7)

* ปัจจุบันได้มีประกาศ เรื่อง การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร (คราวที่ 15) ประกาศขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ออกไปตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2564 จนถึงวันที่ 31 มกราคม 2565 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 293 ง หน้า 63 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2564

** “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ตามมาตรา 4 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หมายถึง สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบ หรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกอัครราชทูตและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

³ ‘ประกาศพรก.ฉุกเฉิน ห้าในหกครั้ง ยกเลิกทันทีเมื่อเหตุจำเป็นสิ้นสุดแล้ว’, (iLaw 9 พฤษภาคม 2563) <<https://ilaw.or.th/node/5653?fbclid=IwAR1KeNxEzHSpVoH6qX5g985Cjz3TTqVGVP5N-DY7MKgWek6ab2JUasPrQAU>> สืบค้นเมื่อ 13 ธันวาคม 2564.

3. มีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเขตสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น หรือเคอร์ฟิวได้ ห้ามมิให้มีการชุมนุม หรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้เผยแพร่หนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความความมั่นคงของรัฐ ห้ามใช้เส้นทาง หรือยานพาหนะ ห้ามการใช้อาคารหรือเข้าไปในสถานที่ใด ๆ รวมทั้งให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดได้ (มาตรา 9)

หากสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิต หรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล จนกระทั่งมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที อาจมีการประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง” ได้ซึ่งจะทำให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น เช่น

1. มีอำนาจประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็น ผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือ ปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเท่าที่มีเหตุจำเป็น (มาตรา 11(1)) โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้มี อำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วัน โดยต้องควบคุมตัวไว้ในสถานที่ที่กำหนด ซึ่งไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และหาก ต้องควบคุมตัวต่อสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาได้อีกคราวละ 7 วัน แต่ระยะเวลารวมทั้งหมด ต้องไม่เกิน 30 วัน เมื่อครบกำหนดแล้วหากต้องควบคุมตัวต่อไปให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา

2. มีอำนาจประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานได้ (มาตรา 11(2))

3. มีอำนาจประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการ สื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง (มาตรา 11(5))

4. มีอำนาจประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การ รักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชนได้ (มาตรา 11 (6))

ทั้งนี้ หากฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามกฎหมายแล้วจะทำให้มีโทษทางอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนั้น พระราชกำหนดดังกล่าวในมาตรา 16 ยังได้กำหนดไว้เป็นพิเศษด้วยว่าข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองทำให้ข้อพิพาทต่าง ๆ

ไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองแต่กลับมาอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ศาลยุติธรรมยังคงมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองได้ แต่กระบวนการพิจารณาใน ศาลยุติธรรมต้องใช้ระบบกล่าวหา มิใช่ระบบไต่สวนที่ใช้ในศาลปกครอง ทำให้ภาระการพิสูจน์ตกแก่คู่ความ ฝ่ายที่กล่าวอ้าง ซึ่งจะทำให้เป็นการยากที่ฝ่ายที่กล่าวอ้างจะสามารถเสนอปัญหาให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่าการ กระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴ อีกทั้งพระราชกำหนดดังกล่าวยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง อาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับ หรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็นด้วย แต่ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมาย ว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้

โดยที่ผ่านมาพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการรักษาความสงบ เรียบร้อยของบ้านเมืองเมื่อเกิดสถานการณ์ที่ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน เช่น เกิดความรุนแรงในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงจากการชุมนุมทางการเมือง รวมทั้งเกิดสถานการณ์การแพร่ ระบาดของโรคโควิด 19 แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจที่พระราชกำหนดดังกล่าวให้ไว้แก่นายกรัฐมนตรีนั้น ปรากฏว่ามีอำนาจหลายประการที่นายกรัฐมนตรีสามารถออกประกาศ ข้อกำหนดซึ่งกระทบต่อสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนได้ อีกทั้งพระราชกำหนดดังกล่าวยังได้จำกัดอำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลจาก หน่วยงานอื่น เช่น ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารโดยแท้ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และไม่ให้ศาล ปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ได้ เป็นต้น ทำให้กลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารในการออกประกาศ ข้อกำหนด หรือการกระทำต่าง ๆ ของ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่อาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้ยาก

ด้วยเหตุดังกล่าวร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ) จึงเสนอให้มีการยกเลิกพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และเสนอให้มีการเพิ่มกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจให้ สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งจำกัดการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการ ออกข้อกำหนดและประกาศที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ลดน้อยลงอีกด้วย

ประเด็นสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ได้เสนอให้ยกเลิกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ทั้งฉบับและได้เสนอเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างจากเดิม หลายประการ ดังนี้

⁴ บรรหาร กำลา, ‘บทวิเคราะห์การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ’ (2551) 6 จุลินิติ 33, 36.

1. กำหนดกรอบระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้สั้นลง จากเดิมไม่เกิน 3 เดือน นับแต่วันประกาศ เป็นไม่เกิน 30 วันนับแต่วันประกาศ (ร่างมาตรา 5 วรรคสอง)

2. เพิ่มกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลโดย “สภาผู้แทนราษฎร” กล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วันนับแต่วันประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยจะต้องนำเสนอแผนการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่แสดงถึงเหตุผลในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรการและข้อกำหนดที่นายกรัฐมนตรีจะนำมาใช้เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และกระบวนการนำไปสู่การยุติการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและกลับสู่สถานการณ์ปกติต่อสภาผู้แทนราษฎร หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในเวลาที่กำหนด หรือสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวสิ้นสุดลง (ร่างมาตรา 5 วรรคสาม)

3. เพิ่มกระบวนการตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่ต้องการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยนอกจากนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วยังต้องดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน โดยการขยายระยะเวลาในการใช้บังคับสามารถทำได้เป็นคราว ๆ ละไม่เกิน 30 วัน (ร่างมาตรา 5 วรรคสี่)

4. หากเป็นกรณีที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนดแต่ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันประกาศ และอาจขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกได้เท่าที่ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันประกาศ

อย่างไรก็ตาม หากต่อมามีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินยังไม่สิ้นสุด ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรโดยทันที (ร่างมาตรา 5 วรรคห้า)

แต่หากปรากฏว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงก่อนการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอรายงานการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลง หรือเสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยทันทีหากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงเกิน 30 วัน (ร่างมาตรา 5 วรรคเจ็ด)

5. เพิ่มกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลโดยสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงด้วย โดยนายกรัฐมนตรีต้องนำเสนอรายงานผลการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วันนับแต่วันสิ้นสุดการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (ร่างมาตรา 5 วรรคหก)

6. เพิ่มข้อจำกัดในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งใหม่ต่อเนื่องจากคราวเดิม โดยห้ามมิให้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอีกครั้งภายหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเดิมสิ้นสุดลงน้อยกว่า 3 วัน (ร่างมาตรา 5 วรรคแปด)

7. ตัดบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวในกรณีที่มีความจำเป็นตามมาตรา 7 วรรคห้าของพระราชกำหนดการบริหาร

ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และตัดบทบัญญัติซึ่งให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจาก นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นที่ปรึกษาในการปฏิบัติงานหรือเป็นผู้ช่วยเหลือ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 วรรคสองของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ออก

8. ตัดอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการออกข้อกำหนดจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อ โดยการห้าม เสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความซึ่งอาจทำให้ ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข่าวสารทำให้เข้าใจผิดจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 9 (3) ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ออก

9. ตัดอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบ การสื่อสาร การส่งระงับ หรือการยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารของประชาชนเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ตามมาตรา 11 (5) ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ออก รวมทั้งตัดอำนาจในการประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่ จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชนตาม มาตรา 11 (6) ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ออกด้วย

10. ลดระยะเวลาซึ่งให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่จับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนหรือปกปิดข้อมูล จากเดิม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วัน เหลือเพียงไม่เกิน 48 ชั่วโมงเท่านั้น และตัดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาในการควบคุมตัวต่อไปออก แต่กำหนดว่าหากต้องควบคุมตัวต่อไปเมื่อครบกำหนด 48 ชั่วโมงแล้วให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาทันที (ร่างมาตรา 12 วรรคหนึ่ง)

11. กำหนดเพิ่มสิทธิที่จะให้ญาติเข้าเยี่ยมบุคคลที่ถูกจับกุมหรือถูกควบคุมตัวตามประกาศได้ โดยกำหนดว่าการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลตามประกาศนั้นจะต้องไม่กระทบต่อสิทธิของญาติที่จะได้ เข้าเยี่ยมบุคคลนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ร่างมาตรา 12 วรรคสอง)

12. ตัดบทบัญญัติมาตรา 16 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งจำกัดอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำ ตามกฎหมายออก ส่งผลให้ศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวนมีอำนาจในการตรวจสอบข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำได้ อันจะทำให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ที่กล่าวอ้างมากกว่าระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ใน ศาลยุติธรรม

13. ตัดบทบัญญัติยกเว้นความรับผิดของพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับ หรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่เกินกว่ากรณีออก

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจเพื่อควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งอาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศจึงกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจบางประการเป็นกรณีพิเศษในช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้ให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาและประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งพิจารณาขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ นอกจากนั้นแล้วยังกำหนดให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในออกข้อกำหนดและประกาศซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้โดยไม่มีกลไกหรือหน่วยงานใดทำหน้าที่ตรวจสอบได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. (นายรังสิมันต์ โรม กับคณะเป็นผู้เสนอ) จึงเสนอให้ “สภาผู้แทนราษฎร” เป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบข้อกำหนด ประกาศและการกระทำตามกฎหมายโดยศาลปกครองได้ รวมทั้งตัดทอนและลดอำนาจของนายกรัฐมนตรีในบางเรื่องลง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตและเกินจำเป็น รวมทั้งควบคุมให้อำนาจดังกล่าวเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดกลไกในการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าว ควรต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้อย่างทันที่รวมทั้งความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบด้วย

บรรณานุกรม

- ‘ทำความเข้าใจ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ จากรัฐบาล “ทักษิณถึงประยุทธ์”’ (THAIPUBLICA, 25 มีนาคม 2563)
<<https://thaipublica.org/2020/03/emergency-decree-prayut-chan-o-cha/>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2564.
- ‘ประกาศพรก.ฉุกเฉิน ห้าในหกครั้ง ยกเลิกทันทีเมื่อเหตุจำเป็นสิ้นสุดแล้ว’, (iLaw 9 พฤษภาคม 2563)
<<https://ilaw.or.th/node/5653?fbclid=IwAR1KeNxHzHSVoH6qX5g985Cjz3TTqVGVP5N-DY7MKgWek6ab2JUasPrQAU>> สืบค้นเมื่อ 13 ธันวาคม 2564.
- ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนนา, ‘พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548’ (หอสมุดรัฐสภา, ตุลาคม 2563) <<https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/works/academic%20office/radio%20scripts/pdf/2563-10/NALT-radioscript-rr2563-oct4.pdf>> สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2564.
- บรรหาร กาลา, ‘บทวิเคราะห์การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ’ (2551) 6 จุลินิติ.
- สรารุช ทับทอง, ‘สภาพปัญหาของกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินและข้อพิจารณาเพื่อการปรับปรุงแก้ไข’ (2558) 1 วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นเหมือนอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ ซึ่งในสถานการณ์ปกติไม่สามารถกระทำได้ โดยจะต้องเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่มีลักษณะของความร้ายแรงและเป็นเหตุการณ์ที่มีความเร่งด่วนที่มีความจำเป็นต้องมีมาตรการที่จะแก้ไขปัญหาให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ซึ่งรัฐธรรมนูญในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการนำมาตราทางกฎหมายมาใช้บังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินได้หลายกรณี เช่น ความขัดแย้งระหว่างประเทศ สงครามกลางเมือง ความขัดแย้งทางการเมือง การปฏิวัติ หรือภัยพิบัติธรรมชาติ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ทางเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญในการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยบัญญัติไว้ในสภานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มีใจความว่า “ประเทศตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถระงับการปฏิบัติในข้อสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนบางเรื่องเป็นการชั่วคราวได้ เช่น กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน The European Convention on Human rights (ECHR) หรืออนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน America Convention on Human Rights (ACHR) เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่เห็นถึงความจำเป็นในการให้อำนาจรัฐเป็นกรณีพิเศษในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานการณ์ฉุกเฉินและยังบัญญัติให้อำนาจรัฐในประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในรูปแบบของกฎหมายต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายได้บัญญัติยกเว้นเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพบางเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ความหมายของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน”

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การรบหรือการสงคราม

ความเป็นมาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน¹

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทยได้มีการประกาศใช้บังคับครั้งแรกสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการ

¹ วสันต์ ชมพูศรี. (2554). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์.

ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495” การตรากฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นมาเพื่อกำหนดวิธีการในการบริหารราชการในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินอันกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งนับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จำนวน 8 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอสะเตา อำเภอหาดใหญ่ กิ่งอำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา และอำเภอเบตง อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2496 เนื่องจากสถานการณ์ที่มีกองโจรจีนจากสหพันธ์รัฐมลายู เดินทางเข้าออกและมาหลบซ่อนตัวอยู่ในประเทศไทย ได้เกลี้ยกล่อมเชิงบังคับให้ประชาชนในท้องที่สนับสนุนทางการเงิน เสบียงอาหาร และแจ้งความเคลื่อนไหวของเจ้าหน้าที่รัฐให้พวกโจรจีนทราบ

ครั้งที่ 2 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย น่าน เลยหนองคาย อุดรธานี นครพนม และอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2496 เนื่องจากสถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านมีภาวะไม่สงบและมีการสู้รบกันเป็นเวลานาน

ครั้งที่ 3 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดอุดรดิตถ์ สกลนคร และศรีสะเกษ เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2496 ซึ่งเป็นการประกาศพื้นที่เพิ่มเติมจากสถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านที่มีภาวะไม่สงบก่อนหน้านี้

ครั้งที่ 4 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดตราด จันทบุรี ปราจีนบุรี บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2501 เนื่องจากสถานการณ์ของโจรตามจังหวัดชายแดน ทำการปล้นสดมภ์ทรัพย์สิน และทำร้ายประชาชน

ครั้งที่ 5 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2517 เนื่องจากสถานการณ์การก่อเหตุความไม่สงบ มีการเผาทำลายทรัพย์สินทางราชการและประชาชน ทำร้ายเจ้าหน้าที่ และก่อวินาศกรรม หรือเรียกกันว่า เหตุการณ์จลาจลพลับพลาย

ครั้งที่ 6 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2528 เนื่องจากปรากฏว่ามีบุคคลบางกลุ่มได้ก่อความไม่สงบขึ้นในกรุงเทพมหานคร หรือเหตุการณ์กบฏทหารนอกราชการ

ครั้งที่ 7 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2529 เนื่องจากสถานการณ์ที่มีกลุ่มก่อความไม่สงบขึ้นในจังหวัดภูเก็ต กระทบสวัสดิภาพและทรัพย์สินของประชาชน

ครั้งที่ 8 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 เนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

ต่อมาในปี 2547 ได้เกิดสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และใน 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย) คณะรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงได้มีมติให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นมาเพื่อแก้ไขและควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น นั่นคือ “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548” เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อ

ความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับคามเสียหาย อีกทั้งปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขตและก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ จึงต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อการนี้โดยเฉพาะ

ทั้งนี้ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมาแล้ว 8 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2548 เนื่องจากสถานการณ์กลุ่มบุคคลก่อความไม่สงบและก่อการร้ายขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ครั้งที่ 2 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2551 เนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง โดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย

ครั้งที่ 3 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่เขตดอนเมืองและเขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2551 เนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง โดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เข้ายึดท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ครั้งที่ 4 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2552 เนื่องจากแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) บุกรุกเข้าไปในบริเวณการจัดการประชุมสุดยอดอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ครั้งที่ 14

ครั้งที่ 5 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอพระประแดง อำเภอบางบ่อ อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอธัญบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสามโคก อำเภอลำลูกกา อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และอำเภอวังน้อย อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 14 เมษายน 2552 เนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองของกลุ่ม นปช.

ครั้งที่ 6 สืบเนื่องจากประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งก่อนหน้า ซึ่งได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับที่ 2 ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี นครปฐม พระนครศรีอยุธยา ชลบุรี เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง นครสวรรค์ น่าน ขอนแก่น อุตรธานี ชัยภูมิ นครราชสีมา และศรีสะเกษ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2553

ต่อมา รัฐออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับที่ 3 เพิ่มพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี หนองบัวลำภู มหาสารคาม ร้อยเอ็ด และสกลนคร เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2553 และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับที่ 4 เพิ่มพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ และมุกดาหาร เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2553

ครั้งที่ 7 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่กรุงเทพฯ จังหวัดนนทบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี และอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2557 เนื่องจากสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง โดยคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.)

ครั้งที่ 8 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เนื่องจากมีการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินกับสถานการณ์โรคระบาด และถือเป็นครั้งแรกที่มีการประกาศครอบคลุมพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร

สาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548²

1. ผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ตามความจำเป็นเมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันทั่วทั้งที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วจึงดำเนินการเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายใน 3 วัน ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนดแต่ต้องไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันประกาศ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน และหากเมื่อใดที่สถานการณ์ฉุกเฉินได้สิ้นสุดลงแล้วหรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้ให้ความเห็นชอบ หรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามประกาศก็ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

2. กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

เมื่อได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่ใดแล้ว ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับ ยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชนโอนมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี

² ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนนา. (2563). การบังคับใช้กฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ : กรณีศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. สืบค้น 16 ธันวาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/561498>

เป็นการชั่วคราว และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นคณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นการชั่วคราวได้ รวมทั้งให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามบุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด (เคอร์ฟิว) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ห้ามการเสนอข่าวที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเกิดความไม่สงบ ห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะที่กำหนด ห้ามใช้อาคารหรือเข้าไปอยู่ในสถานที่ใด ๆ หรืออพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนด แต่หากได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง นอกจากนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการออกข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่เหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รั้ว ถอน หรือทำลายสิ่งอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็ว การตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด และการสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักรให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร

4) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

5) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธหรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

6) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรงหรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน

ทั้งนี้ ให้ผู้ที่ได้ทำการฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. การเยียวยาความเสียหาย

ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน กรณีศึกษาของต่างประเทศ³

กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงโดยเฉพาะพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องมีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขสถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ อาทิ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

ประเทศอังกฤษ กฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้บัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมดาระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004) ซึ่งให้คำนิยามคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะค่อนข้างกว้าง รวมถึงเหตุการณ์หรือสถานการณ์ใด ๆ ที่คุกคามและจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสวัสดิการมนุษย์ สิ่งแวดล้อม และยังหมายรวมถึงสงครามและลัทธิก่อการร้ายซึ่งคุกคามก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อที่จะจำกัดการใช้อำนาจนั้น ด้วยหลักการต่าง ๆ หลายประการที่ฝ่ายบริหารต้องพิสูจน์ต่อกฎหมายบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่เรียกว่า “หลักประกันความปลอดภัยสามชั้น” (Triple Lock Guarantee) ซึ่งบุคคลผู้มีหน้าที่ประกาศและออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องพิสูจน์ด้วยเหตุผลอันน่าพอใจว่าการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินจะนำมาใช้ได้ก็แต่เฉพาะเมื่อมีองค์ประกอบครบหลักที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ 1) หลักความร้ายแรงของสถานการณ์ (Principle of Seriousness) กล่าวคือ สถานการณ์ฉุกเฉินที่คุกคามจนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสวัสดิการมนุษย์ สิ่งแวดล้อม หรือความมั่นคงนั้นได้เกิดขึ้นมาแล้วหรือกำลังเกิดขึ้นอยู่ หรือใกล้ที่จะเกิดขึ้น 2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) กล่าวคือ มีความจำเป็นจะต้องออกข้อกำหนดเป็นการเร่งด่วน เพื่อที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอ และ 3) หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) กล่าวคือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องได้สัดส่วนกันกับลักษณะเฉพาะหรือผลของสถานการณ์ฉุกเฉิน

สำหรับการควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 2004 ได้กำหนดให้รัฐสภา (House of Parliament) เป็นผู้ควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้รัฐมนตรีอาวุโส (Senior Minister of the Crown) จะต้องนำเสนอการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ วิธีการเช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นหลักประกันที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดีว่าการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้องและนำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน

³ สมยศ จันทรสมบัติ. (2560). ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ. สืบค้น 23 มีนาคม 2563 จาก [file:///D:/Users/parliament/Downloads/98675-Article%20Text-246972-1-10-20170911%20\(7\).pdf](file:///D:/Users/parliament/Downloads/98675-Article%20Text-246972-1-10-20170911%20(7).pdf)

อย่างแท้จริง (A Genuine Emergency) เพราะหากเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือนำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ที่เรียกกันว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินเทียมหรือลวง” (Fictitious/Fancied State of Emergency) รัฐสภาก็จะได้พิจารณาลงมติยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการปฏิบัติการที่ได้กระทำภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น หรือหากรัฐสภาไม่ได้มีมติรับรองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นก็จะมีผลสิ้นสุดลงภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้นำเสนอประกาศนั้นต่อรัฐสภา

ประเทศฝรั่งเศส ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจะปรากฏอยู่ในทั้งระดับรัฐธรรมนูญและระดับรัฐบัญญัติ ในระดับรัฐธรรมนูญจะมีการใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์ร้ายแรงของชาติ ซึ่งเป็นอำนาจการตัดสินใจโดยเด็ดขาดของประธานาธิบดี แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานาธิบดีต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับองค์กรอื่น ๆ ก่อนก็ตาม แต่ความเห็นที่ได้รับการปรึกษาจากองค์กรอื่น ๆ ก็ไม่มีผลผูกมัดต่อการตัดสินใจของประธานาธิบดี กล่าวคือ การใช้อำนาจพิเศษประการนี้ของประธานาธิบดีแทบจะไม่มีการควบคุม ประธานาธิบดีสามารถดำเนินการได้โดยปราศจากการคานและถ่วงดุลอำนาจอย่างจริงจัง และประเภทที่สอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงวิธีการประกาศกฎอัยการศึกและการขยายระยะเวลาใช้กฎอัยการศึกที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ส่วนในระดับรัฐบัญญัติ การใช้กฎอัยการศึกจะมีกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1849 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1878 และท้ายสุดคือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Loi instituant un état d'urgence of 1955) ซึ่งรัฐบัญญัติทั้งสองประเภทดังกล่าวมีมาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 การประกาศกฎอัยการศึก (State of Siege) จะสามารถประกาศได้เมื่อมีภัยคุกคามฉับพลันอันเนื่องมาจากสงครามต่างประเทศหรือการก่อกบฏโดยใช้อาวุธ การพิจารณาตัดสินใจประกาศกฎอัยการศึกจะกระทำโดยรัฐบาล แต่การขยายระยะเวลาการประกาศกฎอัยการศึกรวมแล้วออกไปอีกเกินกว่า 12 วัน แรกเริ่มจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา อันสะท้อนถึงหลักการการตรวจสอบและควบคุมโดยรัฐสภา (Principle of Parliamentary Oversight) ส่วนรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินได้กำหนดเงื่อนไขว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะสามารถประกาศได้โดยรัฐบาล ในกรณีที่เกิดอันตรายอย่างฉับพลันอันเนื่องมาจากการประทุษร้ายอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อย หรือในสถานการณ์ที่อาจจะถือเสมือนเป็นภัยพิบัติสาธารณะเช่นเดียวกันกับในกรณีของการประกาศกฎอัยการศึก การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกเกินกว่า 12 วัน แรกเริ่มจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเช่นเดียวกัน

ประเทศเยอรมนี ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศเยอรมนีบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (The German Basic Law) หรือรัฐธรรมนูญของประเทศ ในบทบัญญัติมีทั้งสิ้น 28 มาตรา เรียกว่า “รัฐธรรมนูญในภาวะฉุกเฉิน” (Notstandsverfassung) โดยแยกประเภทเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินภายใน (Internal Emergency) กับสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะตึงเครียด (State of Tension) และสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศ (State of Defence) สถานการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดก็คือสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศอันกำหนดขอบเขตเป็นสถานการณ์ที่ซึ่งอาณาเขตของสหพันธรัฐถูกโจมตีโดยกองกำลังติดอาวุธหรือคุกคามอย่างชัดแจ้งจากการโจมตีดังกล่าว การพิจารณาตัดสินใจว่ามีเหตุการณ์

เช่นว่านี้ดำรงอยู่ จะต้องกระทำโดยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) โดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ (Bundesrat) บนพื้นฐานเมื่อรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐร้องขอ และกำหนดว่าต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจำนวน 2 ใน 3 ของเสียงที่ตกลงคะแนนซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในบางกรณีที่มีอุปสรรคอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันเวลา หรือไม่อาจประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยครบองค์ประชุม คณะกรรมการร่วม (Joint Committee) อาจทำหน้าที่แทนทั้งสภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อย่างไรก็ตาม วิธีการตามกระบวนการประชาธิปไตยจะเป็นวิธีพิจารณาในประการเหล่านี้เป็นการตัดสินใจสุดท้ายตามที่ได้กำหนดว่า สภาผู้แทนราษฎร โดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อาจยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยคณะกรรมการร่วมในเวลาใดก็ได้ และอาจประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อป้องกันประเทศ ในเวลาใดก็ตาม หากเงื่อนไขของสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อป้องกันประเทศไม่มีอยู่อีกต่อไป และการประกาศยกเลิกนี้ต้องกระทำโดยไม่ชักช้า ซึ่งวิธีการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นข้อดีของระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่ข้อจำกัดอยู่ตรงที่กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ได้กำหนดขอบเขตระยะเวลาการสิ้นสุดของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินภายในหรือสถานการณ์ฉุกเฉินภายนอกก็ตาม กล่าวคือ กฎหมายยอมให้สถานการณ์ฉุกเฉินดำเนินไปอย่างไม่มีกำหนดจนกระทั่งเสียงข้างมากของทั้งสองสภาจะลงคะแนนเพื่อที่จะยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

สภาปัญหาและข้อเสนอแนะของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน

ปิยบุตร แสงกนกกุล⁴ (2549) ได้นำเสนอบทวิเคราะห์ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ว่า จากการสำรวจ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีข้อควรพิจารณารวม 4 ประเด็น ดังนี้

1) ความจำเป็นเร่งด่วนในการออกกฎหมายในรูป พ.ร.ก. รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะออก พ.ร.ก. ได้ในกรณีเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ นั่นก็หมายความว่า ถ้ามีเหตุการณ์ใดเข้ากรณีดังกล่าวแล้ว เราไม่มีหนทางอื่นอีก จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายมาเพื่อแก้ไขปัญหา หากมีแต่รอเอาเข้าสภาคงไม่ทันการณ์เป็นแน่ รัฐธรรมนูญเล็งเห็นปัญหานี้ จึงสร้าง พ.ร.ก. ขึ้นมาให้รัฐบาลออกกฎหมายได้เองเพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยจำกัดกรอบไว้ว่าจะทำได้ต้องเข้ากรณีใดบ้างตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาถึงเหตุการณ์ที่ยะลาซึ่งนายกรัฐมนตรีใช้เป็นข้ออ้างในการออก พ.ร.ก. นี้ จะเห็นได้ว่า เมื่อเกิดระเบิดขึ้น รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาได้ในพริบตาเดียว โดยใช้เครื่องมือหรือกฎหมายที่มีอยู่เดิมแก้ไขปัญหาได้ เท่ากับว่าความจำเป็นที่ต้องออก พ.ร.ก. (เหตุการณ์ที่ยะลา) ได้ผ่านพ้นไปแล้ว การหยิบยกเหตุการณ์ที่ยะลาอ้างจึงไม่น่าจะสมเหตุสมผลเท่าไรนัก

⁴ ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2549). บทวิเคราะห์ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. สืบค้น 16 ธันวาคม 2564 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=886>

อาจสงสัยกันว่าสถานการณ์ภาคใต้ที่มีระเบิดรายวันยังไม่ถือว่าจำเป็นเร่งด่วนอีกหรือ ความข้อนี้ เป็นจริงอยู่ แต่เมื่อความจำเป็นเร่งด่วนเช่นว่าเป็นกรณีกับปัญหาภาคใต้โดยเฉพาะ แล้วเหตุใดไม่ออกมาเป็น พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เหตุใดจึงออกเป็น พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกกรณี เมื่อ พ.ร.ก. ฉบับนี้มีลักษณะเป็น “กฎหมายกลาง” ที่ใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกกรณีไม่จำเป็นเฉพาะเจาะจงเฉพาะภาคใต้และยังให้อำนาจรัฐในการกระทบบสิทธิ และเสรีภาพมากกว่าปกติ ฝ่ายบริหารจึงไม่พึงรวบอำนาจในการออกกฎหมายลักษณะนี้ไว้ แต่ควรออกเป็น พ.ร.บ. เพื่อให้ถกเถียงกันในรัฐสภาดีกว่า อนึ่ง ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายผู้รักชาติของสหรัฐอเมริกา หรือกฎหมายป้องกันการก่อการร้ายของอังกฤษ ล้วนแต่ออกเป็นรูป พ.ร.บ. แทบทั้งสิ้น

ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรียังได้กล่าวซ้ำอีกว่า พ.ร.ก. กับ พ.ร.บ. ไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะอย่างไรเสีย รัฐบาลต้องนำ พ.ร.ก. กลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาอยู่ดี ความข้อนี้ไม่เป็นจริง กล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรี ออก พ.ร.ก. ใช้บังคับแล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องนำ พ.ร.ก. เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาทำได้เพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น รัฐสภาไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน พ.ร.ก. นั้นได้ กรณีนี้แตกต่างไปจากการออกกฎหมายในรูป พ.ร.บ. ที่รัฐสภามีอำนาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่าง พ.ร.บ. ได้เต็มที่ จะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในรูปของ พ.ร.ก. จึงเป็นการตัดทอนอำนาจของสมาชิกรัฐสภาในการมีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อภิปราย หรือแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติต่าง ๆ มิพักต้องกล่าวถึงผลทางกฎหมายที่เมื่อประกาศใช้ พ.ร.ก. แล้วก็มีผลใช้บังคับเทียบเท่า พ.ร.บ. ทันที พึงตระหนักไว้เสมอว่า พ.ร.ก. เป็นข้อยกเว้นในกระบวนการนิติบัญญัติจึงต้องใช้เท่าที่จำเป็นจริง ๆ กฎหมายที่ออกในรูป พ.ร.ก. อันมีมูลเหตุจูงใจมาจากการลดขั้นตอนการทำงานเพื่อความสะดวกรวดเร็ว ย่อมไม่ใช่เหตุผลที่จะออก พ.ร.ก. ได้ในทุกกรณี

2) ระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน บทบัญญัติในมาตรา 5 แห่ง พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใดก็ได้ โดยมีระยะเวลาไม่เกินสามเดือน จะเห็นได้ว่า พ.ร.ก. อนุญาตให้นายกรัฐมนตรีต่อเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปได้เรื่อย ๆ ครั้งละไม่เกินสามเดือน นั่นก็ หมายความว่า หากสามเดือนแรกผ่านไป นายกรัฐมนตรีอาจประกาศต่ออีกสามเดือนไปเรื่อย ๆ โดยไม่มี ระยะเวลาจำกัด เรายอมรับว่าในสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบาลย่อมมีความจำเป็นในการประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉินรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพื่อความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหา และมีอำนาจพิเศษเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการแก้ไขปัญหา หากต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาทุกครั้ง อาจทำให้ล่าช้าจนเกินไป อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์คลี่คลายหรือเวลาผ่านไปได้ระยะหนึ่ง ก็เป็นที่น่าคิดว่าสมควรนำประกาศเช่นนั้นมา ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้อำนาจรัฐในการกระทบบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น และส่งผลให้หลักนิติรัฐลดความเข้มข้นลง จึงเป็นข้อยกเว้นที่ควรใช้เท่าที่จำเป็นจริง ๆ และต้องมีจุด เกาะเกี่ยวกับประชาชนผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพผ่านทางอำนาจนิติบัญญัติ เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปพลางก่อนได้ระยะหนึ่งแล้ว รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วม

ในการให้ความเห็นชอบประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การอ้างเหตุผลที่ว่าหากนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มาให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบจะทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างล่าช้านั้นย่อมมีน้ำหนักน้อยลง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 5 แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดความเชื่อมโยง การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้กับรัฐสภา แต่กลับกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้นโดยไม่คำนึง ว่าสถานการณ์ฉุกเฉินจะกินระยะเวลาานเท่าไร เราไม่ปฏิเสธว่าอำนาจตัดสินใจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ควรสงวนไว้กับฝ่ายบริหาร แต่การให้อำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้กับฝ่ายบริหารโดยไม่มีกำหนด ระยะเวลาและไม่มีเชื่อมโยงกับรัฐสภาเลยเช่นนี้ ก็ไม่น่าปรากฏในรัฐที่ประกาศตนเป็นนิติรัฐ

อนึ่ง ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายยอมให้รัฐบาลประกาศกฎอัยการศึกหรือประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อนได้ภายในระยะเวลา 12 วัน หากเกินกว่านั้น รัฐบาลต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

3) การจับและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามมาตรา 11 (1) กรณีที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน อย่างร้ายแรง มาตรา 11 (1) ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการประกาศให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุม ตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุน การกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน และมาตรา 12 กำหนดว่า เจ้าหน้าที่จะจับกุมและควบคุมตัวได้ก็ต่อเมื่อขออนุญาตจากศาลเสียก่อน โดยควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วัน ขยายได้อีกคราวละไม่เกิน 7 วัน แต่รวมแล้วทั้งหมดต้องไม่เกิน 30 วัน

อำนาจเช่นว่านี้ มีข้อควรสงสัยหลายประเด็น ตั้งแต่เจ้าหน้าที่จะควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยไว้ ในสถานที่ใด บุคคลที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวตามมาตรา 11 (1) มีสถานะใด เป็นผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าไม่เป็น ผู้ต้องหาแล้ว สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะใช้บังคับกับบุคคลเหล่านี้ด้วย หรือไม่ การพิจารณาของศาลในการอนุญาตให้จับและควบคุมตัว จะใช้มาตรวัดจากอะไร เท่ากับการออกหมายจับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่

ในด้านจำนวนวันที่ควบคุมตัว มาตรา 12 กำหนดว่ารวมแล้วต้องไม่เกิน 30 วัน หากจำเป็นต้อง ควบคุมตัวต่อให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญามาตรา 87 วรรค 6 กำหนดให้ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติด ๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน 12 วัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกิน 84 วัน ในเมื่อระยะเวลาสูงสุดในการควบคุมตัวตามที่ พ.ร.ก. กำหนด คือ 30 วัน และระยะเวลาสูงสุดในการควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ 84 วัน เมื่อรวม ระยะเวลาทั้งสองเข้าด้วยกันก็เท่ากับว่าผู้ต้องสงสัยอาจถูกควบคุมตัวนานถึง 114 วัน หรือเกือบ 4 เดือน

4) ผลผลิตจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. นี้ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายศาลปกครอง บทบัญญัติ ในมาตรา 16 แห่ง พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินกำหนดว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง นั่นก็หมายความว่าศาลปกครอง ไม่มีอำนาจควบคุมการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

บทบัญญัติที่ตัดอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 16 แห่ง พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ ก่อนหน้านี้ พ.ร.ก. บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2545 ก็ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่า มิให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) อย่างไรก็ตาม กรณี บสท. ยังพอมีเหตุผลอธิบายได้ว่าข้อพิพาทของ บสท. มีความโน้มเอียงไปทางธุรกิจ การค้า การเงิน แต่กรณี พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็นเรื่องการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นเรื่องทางปกครองโดยแท้ จริงอยู่ อาจบอกกันว่าเมื่อ พ.ร.ก. เขียนยกเว้นอำนาจศาลปกครองเอาไว้เช่นนี้ ก็จำเป็นอยู่เองที่ศาลยุติธรรมจะเข้ามาใช้อำนาจพิจารณาแทนในฐานะที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป ความข้อนี้มีข้อควรพิจารณา 2 ประการ คือ ประการแรก ความเหมาะสมของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีปกครอง เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่หยิบยกมาอ้างกันเมื่อคราวผลักดันให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง คือ ความไม่ชำนาญของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีปกครอง เมื่อปัจจุบันเรามีศาลปกครองเปิดดำเนินการมาได้ระยะหนึ่งแล้ว ประกอบกับศาลปกครองก็ได้ผลิตคำพิพากษาที่มีคุณภาพออกมาเป็นจำนวนหนึ่ง และพิสูจนให้สังคมไทยได้เห็นว่าการปฏิบัติภารกิจได้ดีพอสมควร เช่นนี้แล้ว การกำหนดให้ข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วมีลักษณะเป็นคดีปกครองอย่างมีต้องสงสัย อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม จะไม่เป็นการผิดฝาผิดตัวหรือ

เราไม่ปฏิเสธว่ามีคดีบางประเภทที่โดยเนื้อหามีลักษณะเป็นคดีปกครองแต่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่การกำหนดยกเว้นเช่นว่านั้นก็มิใช่เหตุผล ไม่ว่าจะเหตุผลทางเทคนิค (เช่น ความชำนาญของศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดีเหล่านี้มานาน ได้แก่ คดีภาษี คดีแรงงาน เป็นต้น) หรือเหตุผลทางประวัติศาสตร์ (เช่น ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ หรือข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลทหาร) ถ้าผู้ร่าง พ.ร.ก. มีเจตนารมณ์ให้คดีที่เกิดจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมจริงแล้ว ผู้ร่างก็ต้องอธิบายให้ได้ว่าเหตุใดศาลปกครองจึงไม่มีความเหมาะสมในการพิจารณาคดีดังกล่าว และศาลยุติธรรมมีความเชี่ยวชาญในข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างไร

ประการที่สอง การใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. ฉบับนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมจริงหรือ? ประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มีผลใช้บังคับ กล่าวคือ มีศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจทั่วไปในคดีแพ่งและคดีอาญา และมีศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไปในคดีปกครอง มีข้อควรสังเกตว่า ในคดีที่โดยเนื้อแท้เป็นคดีปกครองแต่ด้วยเหตุผลความจำเป็นบางประการที่ควรให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก็จะกำหนดเป็นการเฉพาะให้คดีเหล่านั้นไปอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ดังเช่นในมาตรา 9 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้ง ๆ ที่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นคดีปกครอง เมื่อข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินมีลักษณะเป็นคดีปกครอง โดยทั่วไปก็ต้องอยู่ในเขตอำนาจ

ของศาลปกครอง หากผู้ร่างมีเจตนากรณีให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ก็ต้องบัญญัติเป็นข้อยกเว้นว่า ข้อพิพาทจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. ให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมทำนองเดียวกับที่ปรากฏในมาตรา 9 วรรคสองแห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 16 ของ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว เราอาจตีความได้ 2 นัย นัยแรก ข้อพิพาทจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. เป็นคดีปกครอง แต่ผู้ร่างไม่ต้องการให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงเขียนยกเว้นไว้ แต่ในทางนิติรัฐจำเป็นต้องมีองค์การตุลาการเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจ จึงตีความไปในทางที่ให้ศาลยุติธรรมเข้ามามีเขตอำนาจในกรณีนี้ แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม นัยที่สอง เมื่อข้อพิพาทจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. มีลักษณะเป็นคดีปกครอง ย่อมหมายความว่า ศาลยุติธรรมไม่มีเขตอำนาจ เมื่อศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องเขียนใน พ.ร.ก. ให้ยกเว้นอำนาจศาลยุติธรรม แต่เมื่อบทบัญญัติในมาตรา 16 ของ พ.ร.ก. ไปยกเว้นอำนาจศาลปกครองไว้ก็เท่ากับว่า ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็ไม่มีเขตอำนาจในกรณีนี้

หากเป็นไปตามนัยแรก ศาลยุติธรรมก็เข้ามามีเขตอำนาจ แต่ถ้าเป็นไปตามนัยที่สอง ก็หมายความว่า ไม่มีศาลใดเลยที่มีเขตอำนาจในการควบคุมการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก.

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลยุติธรรมจะรับคดีตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้พิจารณา ก็ยังเกิดปัญหาตามมาในเรื่องความเหมาะสมในวิธีพิจารณา กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในศาลยุติธรรมจะแคบกว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีในศาลปกครอง ศาลยุติธรรมถือหลักว่าผู้ฟ้องคดีต้องถูกโต้แย้งสิทธิเสียก่อน กล่าวคือ ผู้ฟ้องต้องมีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองแล้วถูกผู้อื่นโต้แย้งสิทธิหรือกระทำการกระทบสิทธิของตน แต่ศาลปกครองถือหลักแค่เพียงขอให้ผู้ฟ้องมีส่วนได้เสียพอสมควรในเรื่องที่ฟ้อง

ผลจากการยึดหลักเรื่องการฟ้องคดีต่างกันเช่นนี้ ทำให้ศาลยุติธรรมไม่รับคำฟ้องขอเพิกถอนกฎ เพราะถือว่าผู้ฟ้องนั้นยังไม่ถูกโต้แย้งสิทธิของตน เพราะกฎดังกล่าวยังไม่ได้มีผลใช้บังคับกับผู้ฟ้องโดยตรง หากจะฟ้องก็ต้องฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจของกฎนั้น ในขณะที่ศาลปกครองจะรับฟ้องหากผู้ฟ้องมีส่วนได้ส่วนเสียเพียงพอต่อกฎนั้น

ความแตกต่างในวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองยังส่งผลมาถึงประเด็นเรื่องผลของคำวินิจฉัยอีกด้วย เมื่อศาลยุติธรรมไม่รับการฟ้องขอเพิกถอนกฎโดยตรงแล้ว แต่รับฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎนั้น หากศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลยุติธรรมก็มีอำนาจเพียงไม่นำกฎนั้นมาใช้บังคับกับคดีเท่านั้น หากมีอำนาจเพิกถอนกฎนั้นไม่ ในทางกลับกัน ถ้าเป็นศาลปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนกฎทั้งฉบับให้มีผลเป็นการทั่วไป ไม่เฉพาะกับคดีได้ เรียกได้ว่าศาลปกครองสามารถทำลายกฎให้หายไปจากระบบกฎหมายได้ถ้ากฎนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น หากใครต้องการฟ้องขอเพิกถอนกฎที่ออกมาตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการแผ่นดิน ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ก็จำเป็นต้องรอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎนั้นเพื่อใช้กับตนเสียก่อน จากนั้นก็ต้องไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอเพิกถอนคำสั่ง โดยอ้างว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะออกโดยอาศัยอำนาจของกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลมีอำนาจเพียงเพิกถอนคำสั่งนั้นให้โดยไม่นำกฎนั้นมาใช้บังคับกับคดี แต่กฎนั้นก็ยังคงมีผลต่อบุคคลอื่นต่อไปแม้ว่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

ต่อประเด็นปัญหาการตัดอำนาจของศาลปกครองนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้าง แม้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในรัฐบาลออกมาช่วยกันชี้แจง พ.ร.ก.ฉบับนี้หลายครั้ง แต่ไม่มีครั้งใดเลยที่จะตอบคำถามว่าเหตุใด พ.ร.ก. ฉบับนี้ต้องเขียนยกเว้นอำนาจศาลปกครอง หากลองเดาใจผู้ร่างดู มีสมมติฐานอยู่สามข้อที่ควรพิจารณา

ข้อแรก ศาลปกครองไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการพิจารณาคดีตาม พ.ร.ก. ฉบับนี้ ทั้ง ๆ ที่โดยเนื้อหาแล้วเป็นคดีปกครอง

ต่อสมมติฐานข้อแรก อย่างที่กล่าวไปแล้ว ผู้ร่างไม่เคยออกมาอธิบายเลยว่า เหตุใดศาลปกครองจึงไม่มีความเหมาะสมในการพิจารณาคดีดังกล่าว และศาลยุติธรรมมีความเชี่ยวชาญในข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างไร

ข้อสอง ผู้ร่างเกรงกลัวมาตรการชั่วคราวของศาลปกครองที่อาจทำให้เครื่องมือในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินสะดุดลง เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจตาม พ.ร.ก. ออกคำสั่ง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว พร้อมกับร้องขอให้ศาลออกมาตรการชั่วคราวด้วยการสั่งทุเลาการบังคับการตามคำสั่งดังกล่าวไว้ชั่วคราวก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา หากศาลให้ตามที่ร้องขอเจ้าหน้าที่ก็ต้องยุติการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว เช่นนี้แล้ว การบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องใช้คำสั่งดังกล่าวเป็นเครื่องมือก็อาจสะดุดได้

ต่อสมมติฐานข้อสอง หากผู้ร่างเกรงว่าศาลปกครองอาจออกมาตรการชั่วคราวทำให้การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินสะดุดลง ผู้ร่างก็สามารถเขียน พ.ร.ก. งดเว้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการชั่วคราวก็ได้ ไม่จำเป็นต้องงดเว้นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งฉบับ วัตถุประสงค์ที่ต้องการหลีกเลี่ยงมาตรการชั่วคราวจนถึงขนาดต้องงดเว้นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งฉบับ ดูอย่างไรแล้วก็ได้สัดส่วนกัน

นอกจากนี้ หากเป็นเช่นนี้จริง แสดงว่าผู้ร่างไม่เคารพในดุลพินิจของศาลปกครองเอาเสียเลย บทบัญญัติในข้อ 72 วรรคสามแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดเงื่อนไขในการทุเลาการบังคับตามคำสั่งไว้ 3 ข้อ ได้แก่ 1) กฎหรือคำสั่งน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2) การให้กฎหรือคำสั่งมีผลต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงจนยากแก่การเยียวยาในภายหลัง และ 3) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะ ศาลปกครองจะทุเลาการบังคับตามคำสั่งได้ก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขทั้ง 3 ข้อเสียก่อน ไม่ใช่จะทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ตั้งที่ผู้ฟ้องขอมาทุกกรณี ในกรณีที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินจริง ๆ ศาลปกครองย่อมมีวิจรรณญาณดีพอที่จะไม่ทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ เพราะเกรงว่าจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อสาม ผู้ร่างคิดอยู่แล้วว่าเมื่อเป็นคดีปกครอง โดยทั่วไปย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองไม่ใช่ศาลยุติธรรม เมื่อศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องเขียนกฎหมายยกเว้นอำนาจศาลยุติธรรมอีก จึงยกเว้นเฉพาะอำนาจของศาลปกครองก็เพียงพอ

ต่อสมมติฐานข้อสาม เป็นสมมติฐานที่ผู้เขียนภาวนาว่าผู้ร่างคงไม่คิดเช่นนั้นจริง ๆ หากผู้ร่างมองข้ามไปไกลถึงขนาดนั้นก็หมายความว่า พ.ร.ก. ฉบับนี้ต้องการหลบเลี่ยงการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการนั่นเอง

สมมติฐานทั้งสามข้อที่กล่าวมาไม่มีน้ำหนักเอาเสียเลย และหากสมมติฐานทั้งสามข้อเป็นจริงก็แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ออกอาการลนลานตั้งแต่ยังไม่ใช้บังคับ ออกอาการกินปูนร้อนท้องก่อนที่จะมีข้อพิพาท และนับเป็นผลงานชิ้นเอกของทีมงานผู้ร่างโดยแท้ เพราะแสดงถึงจินตนาการอันสูงส่งในการเขียนกฎหมายหลบเลี่ยงไว้ล่วงหน้าได้แทบทุกมุม

มีข้อควรสังเกตว่า ในฝรั่งเศส รัฐสภาเคยออกกฎหมายมาตัดอำนาจศาลปกครองเหมือนกัน แต่เมื่อมีผู้ฟ้องคดีไปยังศาลปกครอง ศาลปกครองกลับรับไว้พิจารณา เรื่องนี้ปรากฏอยู่ในคดี Dame Lamotte ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 1950 มีข้อเท็จจริงว่า รัฐสภาได้ออกรัฐบัญญัติลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1943 ในมาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ได้รับผลกระทบจากสัมปทานไม่อาจฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมได้” แต่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า “รัฐบัญญัติดังกล่าวไม่อาจตัดการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งหรือกฎต่อศาลปกครองได้ การฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งหรือกฎเปิดกว้างเสมอแม้จะไม่มีกฎหมายใดกำหนดไว้ก็ตาม ทั้งนี้ก็เพื่อประกันการเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมาย”

น่าคิดว่าหากมีใครฟ้องคดีตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ในขณะที่ พ.ร.ก. ตัดอำนาจของศาลปกครองไว้เช่นนี้ ต้องไม่ลืมว่า ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เรายอมผ่อนปรนลดขั้นตอนการตรวจสอบ ก่อน การใช้อำนาจ แต่เราไม่อาจยอมตัดตอนการตรวจสอบ หลัง การใช้อำนาจ หลักนิติรัฐเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องมีองค์กรตุลาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 16 ของ พ.ร.ก. ฉบับนี้แล้วก็น่าคิดว่าจะหมิ่นเหม่ขัดต่อหลักนิติรัฐหรือไม่

สรารุท ทับทอง⁵ (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน : ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในช่วง พ.ศ. 2552-2553” พบว่า กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นหนึ่งในระบบกฎหมายด้านความมั่นคงที่เพิ่มอำนาจให้กับรัฐในสถานการณ์ทางการเมืองอันไม่ปรกติ เช่น การก่อการร้าย การจลาจล ภัยพิบัติสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องด้วยอำนาจรัฐตามกฎหมายธรรมดาไม่สามารถบริหารจัดการและคลี่คลายสถานการณ์เหล่านั้นให้กลับคืนสู่ความเป็นปรกติสุขได้ทันทั่วทั้งที่ อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินนี้ เมื่อพิจารณาในระดับนานาชาติประเทศพบว่า ต่างก็มีการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวเพื่อบังคับใช้กับสถานการณ์ต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น The Civil Contingencies Act 2004 ของประเทศอังกฤษ มาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติ N°55-385 du 3avril 1955 ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น เมื่อพิจารณาในระดับสนธิสัญญาระหว่างประเทศพบว่า ต่างได้มีการบัญญัติถึงสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ด้วยกันหลายฉบับ เช่น กติกา

⁵ สรารุท ทับทอง. (2557). รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน : ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ในช่วง พ.ศ.2552-2553. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์. สืบค้น 16 ธันวาคม 2564 จาก <http://www.kpi.ac.th/public/knowledge/research/data/121>

ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (มาตรา 4(1)) อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (มาตรา 15(1)) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (มาตรา 27 (1)) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้มีการบัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นการเฉพาะดังจะเห็นได้จากระเบียบปารีสว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉินอีกด้วย และเมื่อพิจารณาถึงสาระเนื้อหาต่าง ๆ ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พบว่า มีลักษณะที่ขัดแย้งกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบของสนธิสัญญาระหว่างประเทศพบว่า การใช้อำนาจฉุกเฉินในกรณีของประเทศไทยไม่ได้เกณฑ์มาตรฐานในระดับสากลและยังมีความแตกต่างในสาระสำคัญกับแนวทางการใช้อำนาจฉุกเฉินของต่างประเทศ

จากการศึกษาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในช่วง พ.ศ. 2552-2553 พบว่า พระราชกำหนดฯ ฉบับดังกล่าวมีความขัดแย้งกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และหลักประชาธิปไตยที่สำคัญ ดังนี้

1) ปัญหาด้านการนิยามความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามความในมาตรา 4 และ 11 ได้แบ่งระดับของสถานการณ์ฉุกเฉินออกเป็น 2 ระดับ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินธรรมดาและสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงซึ่งสถานการณ์เหล่านั้นเป็น “สถานการณ์อันกระทบ” หรือ “สถานการณ์อันอาจกระทบ” ต่อปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งจาก 6 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** ความสงบสุขเรียบร้อยของประชาชน **ประการที่สอง** เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ **ประการที่สาม** สถานการณ์อื่นใดที่ทำให้ประเทศหรือส่วนหนึ่งส่วนใดตกอยู่ในภาวะคับขัน **ประการที่สี่** การกระทำผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา **ประการที่ห้า** การรบหรือการสงคราม และ **ประการสุดท้าย** การป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะ อย่างไรก็ตาม สำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับใดนั้น ให้เป็นดุลยพินิจของรัฐที่จะประเมินสถานการณ์ ดังจะเห็นได้ว่า การนิยามความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินข้างต้นที่ระบุถ้อยคำ “สถานการณ์อันกระทบ” หรือ “สถานการณ์อันอาจกระทบ” นั้น เป็นบทบัญญัติที่ขาดความชัดเจนและมีความคลุมเครืออันเนื่องด้วยเป็นการวางกรอบอำนาจไว้ล่วงหน้าให้รัฐสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางในการตีความสถานการณ์ทางการเมืองซึ่งเพียงประเมินว่าสถานการณ์นั้น ๆ “อาจจะกระทบ” รัฐก็สามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ทันที

2) ปัญหาด้านองค์กรผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามความในมาตรา 5 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอำนาจอันเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ เมื่อปรากฏสถานการณ์ใด ๆ ที่เป็นไปตามเงื่อนไขแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้พระราชอำนาจหรือในบางเขตพื้นที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ แต่ทั้งนี้ หากนายกรัฐมนตรีไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันเวลาที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปพลางก่อนแล้วให้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายใน 3 วัน ดังนั้น

ด้วยข้อกำหนดเช่นว่านี้ย่อมส่งผลให้ระบบการควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง

3) ปัญหาด้านการควบคุมอำนาจภายหลังการประกาศสถานการณ์ ตามโครงสร้างการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พบว่า เป็นอำนาจอันเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว โดยขาดมติการถ่วงดุลจากองค์กรอื่น ๆ เช่น รัฐสภา กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในครั้งแรกซึ่งมีกรอบระยะเวลาไม่เกินกว่า 90 วัน รัฐบาลสามารถใช้ดุลยพินิจประกาศขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปได้เป็นคราว ๆ ไป ครั้งละไม่เกินกว่า 90 วัน ดังจะเห็นได้จากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มาอย่างยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น จะเห็นว่าการประกาศฯ และการใช้อำนาจภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสภาวะที่หลุดพ้นไปจากการถูกตรวจสอบใด ๆ ในทางการเมืองและย่อมขัดแย้งต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (check and balances) ซึ่งเป็น “หัวใจหลัก” ของหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และหลักประชาธิปไตย

4) ปัญหาด้านการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดมาตรการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามความรุนแรงของสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินธรรมดาและสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจึงถูกกำหนดไปตามระดับของสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวคือ ระดับสถานการณ์ฉุกเฉินธรรมดามีข้อกำหนดในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เช่น สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน การเดินทาง การแสดงความคิดเห็น การชุมนุม เป็นต้น สำหรับข้อกำหนดในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของระดับสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงพบว่า จะมีลักษณะที่เป็นการยกระดับมาตรการให้มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เช่น การให้อำนาจในการประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมปกติ การเรียกให้บุคคลมารายงานตัว การห้ามบุคคลออกนอกราชอาณาจักร การสั่งยึดสิ่งของต่าง ๆ ตลอดจนการประกาศห้ามมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามระดับสถานการณ์ฉุกเฉินธรรมดาพบว่า เป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งสิ้นและมีลักษณะที่ขัดแย้งกับหลักความได้สัดส่วนอย่างชัดเจน แต่กระนั้นก็เห็นว่าอันเนื่องด้วยพื้นฐานของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้บ้างในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าข้อกำหนดสำหรับการจำกัดสิทธิเสรีภาพภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินธรรมดาจึงมีความจำเป็นต่อรัฐที่จะสามารถกระทำได้เพื่ออรรถประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวม

ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในระดับสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงพบว่า ได้ให้อำนาจรัฐอย่างสิ้นพันและเกินกว่าความจำเป็นในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ พึงตั้งข้อสังเกตไว้เป็นสำคัญด้วยว่า การออกแบบโครงสร้างการใช้อำนาจและการจำกัดสิทธิเสรีภาพของ

พระราชกำหนดฯ ฉบับดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงนั้นเปรียบเสมือนการประกาศบังคับใช้กฎอัยการศึกในอีกรูปแบบหนึ่งเพียงแต่อยู่ในกรอบของการใช้อำนาจผ่านรัฐบาลพลเรือน

5) **ปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรม** ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลซึ่งต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทั้งปวงอันอาจจะส่งผลร้ายโดยได้วางขั้นตอนไว้ คือ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตและเมื่อศาลพิจารณาคำขออนุญาตแล้วให้เจ้าหน้าที่สามารถมีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วัน และหากมีความจำเป็นต้องควบคุมต่อเพื่อเป็นประโยชน์สามารถร้องขอต่อศาลได้อีกคราวละ 7 วัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดจะต้องไม่เกินกว่า 30 วัน โดยไม่ต้องแจ้งข้อกล่าวหาผู้นั้นและให้ควบคุมตัวไว้ในสถานที่ที่กำหนดไว้ซึ่งไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง ทัดตสสถาน หรือเรือนจำ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวได้นำไปสู่การยกเว้นกระบวนการยุติธรรมแบบปรกติอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐสามารถจับกุมและควบคุมตัวได้แต่โดยง่ายเพียงแค่สันนิษฐานว่าบุคคลนั้น ๆ ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินโดยไม่ต้องแจ้งข้อกล่าวหาของเหตุแห่งการกระทำ

6) **ปัญหาด้านขอบเขตศาลปกครอง** ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำทั้งปวงไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง ประกอบกับการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งปฏิบัติงานไม่ต้องรับโทษทั้งทางแพ่งทางอาญา หรือทางวินัย หากเป็นการปฏิบัติงานโดยสุจริตและสมควรแก่เหตุ แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ข้อกำหนดดังกล่าวจะเป็นการสร้างภาระที่เกินความจำเป็นอันเนื่องด้วยกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมนั้นไม่เอื้อต่อกระบวนการเยียวยาแก่ผู้ได้รับความเสียหาย

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ข้างต้น ผู้ที่ทำการศึกษามีข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดฯ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักประชาธิปไตย และกรอบสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) **ข้อพิจารณาสำหรับการนิยามสถานการณ์ฉุกเฉิน** ควรปรับเปลี่ยนแก้ไขการนิยามสถานการณ์ฉุกเฉินให้มีความกระชับและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยจำเป็นต้องให้มีเงื่อนไขในเชิงภาวะวิสัย (objectivity) ให้มากขึ้นและตัดเงื่อนไขในเชิงอัตวิสัย (subjectivity) ให้น้อยลง กระนั้นก็ดีเงื่อนไขทั้งสองจะต้องมีความสมดุลเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐสามารถใช้ดุลยพินิจในการประเมินสถานการณ์ได้บ้างในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ การสร้างนิยามความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นควรครอบคลุมสถานการณ์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่น ภาวะสงคราม การก่อการร้าย การจลาจล เป็นต้น **ประการที่สอง** ภัยพิบัติสาธารณะ เช่น ภัยน้ำท่วม พายุ แผ่นดินไหว เป็นต้น

ประการสุดท้าย สถานการณ์ที่นอกเหนือไปจากข้างต้นอันเนื่องด้วยอุบัติเหตุที่ไม่คาดฝัน เช่น โครระบาด ติ๊กล่ม อัคคีภัย การรั่วไหลของสารเคมีจากโรงงาน เป็นต้น

2) **ข้อพิจารณาสำหรับองค์กรผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน** มีข้อเสนอแนะ 2 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** องค์กรผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินควรมีการบัญญัติไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ และแสดงให้เห็นถึงกระบวนการต่าง ๆ ในการประกาศฯ อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ สำหรับรายละเอียดในส่วนอื่น ๆ ให้คงไว้ในรูปแบบของกฎหมายลำดับรอง **ประการที่สอง** สำหรับเนื้อหาของ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เห็นว่าควรกำหนดให้มีการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างคณะรัฐมนตรีและ องค์กรอื่น ๆ ด้วย เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างทางการเมืองของไทย มีความเห็นว่า ควรบัญญัติให้คณะรัฐมนตรี ต้องทำการปรึกษาหารือร่วมกับประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชน เป็นอย่างน้อย เพื่อให้หัวหน้าองค์กรทั้งสองได้ให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในการประกาศ บังคับใช้สถานการณ์ฉุกเฉินอย่างรอบด้าน ลักษณะเช่นนี้นี้ถือเป็นการควบคุมทางการเมืองแบบป้องกัน ประเภทหนึ่ง

3) **ข้อพิจารณาสำหรับการควบคุมอำนาจภายหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน** มีข้อเสนอแนะ 4 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในครั้งแรกนั้นให้เป็นดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรี ผู้เขียนมีความเห็นว่ามีควมจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายบริหารมีกลไกและเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการ สถานการณ์ต่าง ๆ ได้ทันท่วงที สำหรับกรอบระยะเวลาในการประกาศฯ ครั้งแรกนั้น ไม่เกินกว่า 30 วัน **ประการที่สอง** ภายหลังจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินล่วงเลยไปแล้ว 15 วัน ให้มีการอภิปรายของรัฐสภา ประเด็นต่าง ๆ เช่น สถานการณ์ทางการเมือง มาตรการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นต้น เพื่อให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรายงานถึงความจำเป็นต่าง ๆ ต่อรัฐสภา แต่อย่างไรก็ดี การอภิปรายของรัฐสภานั้นไม่ผูกมัดในทางกฎหมายแต่อย่างใด **ประการที่สาม** เมื่อสิ้นสุดการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินในครั้งแรกและหากคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาจำเป็นต้องขอความเห็นชอบ จากรัฐสภา รวมทั้งจะต้องกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็นของสถานการณ์ **ประการสุดท้าย** ภายหลัง การสิ้นสุดลงของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในครั้งแรก และหากกรณีมีการขยายระยะเวลาออกไป ผู้เขียน มีความเห็นว่าการใช้อำนาจต่าง ๆ ของรัฐภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสมควรได้รับการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบรรดาการใช้อำนาจเหล่านั้นขัดแย้งต่อ รัฐธรรมนูญให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดลง

4) **ข้อพิจารณาสำหรับการจำกัดสิทธิเสรีภาพ** มีข้อเสนอแนะ 2 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** ให้ยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง พร้อมทั้งข้อกำหนดในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในส่วนดังกล่าว อันเนื่องด้วยเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอย่างร้ายแรงและเป็น การก้าวล่วงกระบวนการยุติธรรมปกติ ทั้งนี้ หากปรากฏกรณีที่สถานการณ์ทางการเมืองมีความรุนแรงและ ภาครัฐมีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพตามข้อกำหนดในส่วนดังกล่าวก็สามารถประกาศกฎอัยการศึกได้ ซึ่งมีลักษณะข้อกำหนดที่คล้ายคลึงกัน **ประการที่สอง** ให้คงรูปแบบข้อกำหนดตามสถานการณ์ฉุกเฉิน แบบธรรมดาไว้ แม้ข้อกำหนดดังกล่าวจะมีลักษณะที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล แต่เห็นว่า

มีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้รัฐได้บ้างในระดับหนึ่งสำหรับปฏิบัติการกิจเพื่ออรรถประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นของสังคมส่วนรวม อย่างไรก็ดี ภายใต้กรอบของความจำเป็นที่ว่านั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอทางเลือกสำหรับประเด็นของการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ดังนี้ **ทางเลือกที่หนึ่ง** ให้คงรูปแบบมาตรการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้อย่างเดิม **ทางเลือกที่สอง** เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินผ่านไปในครั้งแรกหรือ 30 วัน ตามแต่กรณี และภาครัฐมีความจำเป็นต้องประกาศฯ ขยายระยะเวลาออกไปโดยความเห็นชอบของรัฐสภาตามที่ได้เสนอไปข้างต้น ในคราวเดียวกันนั้น ผู้เขียนเสนอว่า ให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาร่วมกันปรึกษาหารือและพิจารณาข้อกำหนดหรือมาตรการต่าง ๆ ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการขยายระยะเวลาในครั้งที่ 2 ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างออกไปจากข้อกำหนดในครั้งแรก ทั้งนี้ เพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

5) **ข้อพิจารณาสำหรับกระบวนการยุติธรรม** มีข้อเสนอแนะ 3 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** ในการจับกุมและคุมขังภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในครั้งแรกให้มีระยะเวลาไม่เกินกว่า 7 วัน และจำเป็นต้องแจ้งเหตุผลของการคุมขังให้ผู้ต้องสงสัยทราบภายในระยะเวลาดังกล่าว และผู้ต้องสงสัยมีสิทธิที่จะติดต่อทนายความเพื่อขอคำปรึกษา **ประการที่สอง** หากเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องคุมขังต่อไปเพื่อเป็นประโยชน์สามารถร้องขอต่อศาลได้อีกเพียงคราวเดียวเป็นระยะเวลาไม่เกินกว่า 7 วัน และจะต้องมีการพิจารณาคดีภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยเร็ว สำหรับเหตุผลที่ผู้เขียนเสนอให้คุมขังผู้ต้องสงสัยได้คราวละ 7 วัน และขยายระยะเวลารวมกันไม่เกินกว่า 14 วันนั้น อันเนื่องด้วยเห็นว่าจะเป็นการบรรเทาทุกข์ของผู้ต้องสงสัยและประกันไว้ซึ่งประสิทธิภาพสูงสุดของการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน **ประการสุดท้าย** สำหรับกระบวนการต่าง ๆ ในการสอบสวนและการพิจารณาคดีในชั้นศาล ผู้เขียนเห็นว่า ให้ยึดหลักการตามกระบวนการยุติธรรมปกติ และจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามหลักการสากลที่พึงปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยและผู้ต้องหา

6) **ข้อพิจารณาสำหรับขอบเขตอำนาจศาลปกครอง** มีข้อเสนอแนะ 2 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** สมควรยกเลิกมาตรา 16 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อให้ศาลปกครองได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบบรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำอื่น ๆ ตามพระราชกำหนดฯ ฉบับดังกล่าว **ประการที่สอง** สมควรยกเลิกมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และให้ใช้กระบวนการยุติธรรมปกติสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งปฏิบัติงานตามพระราชกำหนดฯ ฉบับดังกล่าว

นอกจากข้อพิจารณาเพื่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ข้างต้น ประกอบกับสถิติการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งพบว่าใน ส่วนกลาง รัฐจะมีการบังคับใช้กฎหมายกับกรณีของการชุมนุมทางการเมืองมาโดยตลอด ผู้เขียนจึงมีข้อพิจารณาสำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินกับสถานการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก เป็นข้อพิจารณาที่ถือว่าเป็นหัวใจอันสำคัญยิ่ง คือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐสำหรับการประหัตประหารในทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐจะต้องไม่ตีความการชุมนุมหรือการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ ให้แปรสภาพเป็นเงื่อนไขที่กระทบต่อ

ความมั่นคงภายใน ทั้งนี้ คงต้องกล่าวไว้เป็นสำคัญด้วยว่า ถึงแม้โดยความเป็นจริงทางการเมือง การชุมนุมหรือ การเคลื่อนไหวเหล่านั้นย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกระทบต่อความมั่นคงของ “รัฐบาล” แต่กระนั้นรัฐบาลจะต้อง ไม่ใช่ดูลยพินิจตีความให้กลายเป็นเรื่องกระทบต่อความมั่นคงของ “รัฐ” ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการตระหนักถึงเหตุและสถานการณ์ทางการเมืองที่ดำรงอยู่จริงจึงเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน บนพื้นฐานของการใช้ดุลยพินิจที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลักหาใช่ผลประโยชน์หรือความมั่นคงทางการเมืองของตน อย่างไรก็ตามที่ดี ตามที่ผู้เขียนมีความเห็นไปตามข้างต้นแล้วว่าการนิยามสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือความมั่นคงควรตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่น ภาวะสงคราม การก่อการร้าย การจลาจล เป็นต้น 2) ภัยพิบัติสาธารณะ เช่น ภัยน้ำท่วม พายุ แผ่นดินไหว เป็นต้น และ 3) สถานการณ์ที่นอกเหนือไปจากข้างต้นอันเนื่องด้วยอุบัติเหตุที่ไม่คาดฝัน เช่น โรคระบาด ดึกถล่ม อัคคีภัย การรั่วไหลของสารเคมีจากโรงงาน เป็นต้น

ประการที่สอง ข้อกำหนดหรือมาตรการต่าง ๆ ภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วน เช่น การออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการระงับ คลี่คลาย แก้ไข สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองที่ดำรงอยู่จริงเพื่อให้การใช้อำนาจกระทบกระเทือนต่อปัจเจกบุคคลและสังคมส่วนรวมน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การกำหนด มาตรการต่าง ๆ ของรัฐนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการและผลที่จะเกิดขึ้น (mean and ends) บนพื้นฐานของสถานการณ์ทางการเมืองเป็นสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้นมาตรการต่าง ๆ ที่ถูกบังคับใช้จะต้องสามารถ นำพาไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ในทางการเมืองได้และสร้างความเสียหายน้อยที่สุด (the principle of mildest means)

ประการสุดท้าย การใช้กองกำลังทหารและตำรวจในการเข้าระงับเหตุ แก้ไขคลี่คลาย หรือการสลาย การชุมนุม รัฐมีความจำเป็นต้องยึดหลักปฏิบัติโดยการเทียบเคียงจากหลักการสลายการชุมนุมตามหลักปฏิบัติสากล เช่น Code of Conduct for Law Enforcement Officials และ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials เป็นต้น ซึ่งระเบียบปฏิบัติทั้งสองได้ตระหนักถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประเด็นพื้นฐานซึ่งสามารถสรุปลักษณะที่สำคัญได้ 3 ประการ คือ 1) มีความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้อาวุธจริงในการเข้าสลายการชุมนุม 2) การใช้กองกำลังและการใช้อาวุธจริงในการเข้าสลาย การชุมนุมนั้นจะต้องมีความได้สัดส่วนกับสถานการณ์ทางการเมืองที่ดำรงอยู่จริง และ 3) รัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่ง เกี่ยวข้องจะต้องมีความระมัดระวังในการใช้ดุลยพินิจทั้งปวงสำหรับการบังคับใช้หรือกำหนดมาตรการใด ๆ ในการเข้าสลายการชุมนุม

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบข้อสังเกตเชิงรูปธรรมประการหนึ่งเกี่ยวกับการใช้กองกำลัง และอาวุธ กล่าวคือ รัฐทั้งฝ่ายนโยบายและฝ่ายปฏิบัติการจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าตนมีโครงสร้างแห่งความ ได้เปรียบในทุกประการเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างของฝ่ายมวลชน เช่น ปัจจัยด้านกำลังพล ด้านอาวุธ ด้านพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้นการปฏิบัติการใด ๆ ของรัฐที่เป็นการโต้ตอบความรุนแรงจากฝั่งตรงข้ามจะต้องมีระดับ ที่รุนแรงน้อยกว่าแต่อาจมีปริมาณที่มากกว่าเพื่อให้สมดุลระหว่างโครงสร้างของทั้งสองฝ่ายและยังผลให้เกิด

ความเสียหายน้อยที่สุด ในท้ายที่สุดนอกจากการปรับปรุงแก้ไขและข้อเสนอแนะทางการเมืองสำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งยวดคือทุกภาคส่วนต้องมีจิตสำนึกค่านิยมและวัฒนธรรมที่เป็นประชาธิปไตยควบคู่ไปด้วยเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพสูงสุดและเพื่อเป็นการพัฒนาระบบการเมืองและสังคมให้ยั่งยืนต่อไป

วสันต์ ชมพูศรี⁶ (2559) ได้ทำการศึกษา เรื่อง “การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชกำหนดฯ มี 4 ประเด็นสำคัญ คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แม้ว่ากฎหมายกำหนดให้มีกลไกที่ช่วยในการตรวจสอบและกลั่นกรองสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่การใช้ดุลพินิจและใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นของฝ่ายบริหารเพียงผู้เดียว โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งอาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงของสถานการณ์ รวมถึงประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์จากหน่วยงานด้านความมั่นคงไม่มากพอ ตลอดจนยังขาดการพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา 4 อย่างรอบคอบเท่าที่ควร 2) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว หากมีความจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต่อไป ในการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้เดียว โดยปิดกั้นการใช้อำนาจขององค์กรอื่นของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติ จึงทำให้ขาดหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยสิ้นเชิง 3) การยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำตามหน้าที่ หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่าความจำเป็น ย่อมไม่มีความผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย จึงเป็นการจำกัดกระบวนการในการตรวจสอบความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน 4) การจำกัดองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำใดของพนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง จึงเป็นการจำกัดองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจโดยฝ่ายตุลาการ และ 5) การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหลายประการตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถออกข้อกำหนดตามมาตรา 9 กรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน และมาตรา 11 กรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหาข้อเท็จจริงของการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา ยังขาดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกินสมควรแก่เหตุหรือเกินความจำเป็นจนนำไปสู่การกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

⁶ วสันต์ ชมพูศรี (2559). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์.

ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอว่า 1) กระบวนการก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ควรมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือกระบวนการ ดังต่อไปนี้ 1.1) ดำเนินการตามกฎหมายปกติก่อน แต่หากฝ่ายบริหารได้ประเมินและวิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วและเห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่ไม่อาจแก้ไขสถานการณ์ได้ตามกฎหมายปกติแล้วจึงจะบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงแทน 1.2) ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ก่อน ในกรณีที่ฝ่ายบริหารได้ประเมินและวิเคราะห์แล้วและเห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่ไม่อาจป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ได้ตามกฎหมายปกติแล้ว จึงอาจพิจารณาบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงแทน โดยจำเป็นต้องพิจารณาบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายแรกก่อน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐและกำหนดมาตรการในการบังคับใช้ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงฉบับอื่น ๆ และ 1.3) ดำเนินการตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในกรณีที่ฝ่ายบริหารได้ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ร่วมกับหน่วยงานด้านความมั่นคงอย่างละเอียดรอบคอบแล้ว และเห็นว่ายังไม่สามารถจัดการกับสถานการณ์โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้แล้วจริง ๆ จึงอาจพิจารณาบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับนี้แทน ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารต้องพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามบทบัญญัติมาตรา 4 จากบทนิยามคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งจึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้ 2) การกำหนดระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้คราวละไม่เกิน 3 เดือน หากพิจารณาระยะเวลาการประกาศใช้ในต่างประเทศแล้วถือว่ามิมีระยะเวลาที่ยาวนานเกินสมควร ประกอบกับองค์กรอื่นไม่อาจเข้าควบคุมตรวจสอบมาตรการหรือการกระทำใด ๆ ของรัฐได้เลย อีกทั้ง กฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่นำมาบังคับใช้ในสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่มีความรุนแรงอย่างยิ่งโดยจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หลายประการ จึงไม่ควรกำหนดให้มีระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ยาวนานเกินไป นอกจากนี้ หากได้ดำเนินการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปได้ระยะหนึ่งแล้วฝ่ายบริหารควรเปิดโอกาสให้มีกลไกในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินผ่านองค์กรอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกการควบคุมตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ 3) ควรควบคุมตรวจสอบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนี้ 3.1) ควรกำหนดให้มีกลไกในการควบคุมตรวจสอบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินจากภายนอก เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจดังกล่าว 3.2) การให้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลและกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือเพื่อพิสูจน์ทราบจากกรณีที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด 3.3) การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ หากเกิดปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องไม่มีทัศนคติที่ว่าพวกของตนคือเจ้าหน้าที่ฝ่ายผู้ใช้อำนาจรัฐซึ่งมักจะปรากฏให้เห็นเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของประชาชนอยู่เสมอต่อพฤติกรรมที่แสดงออกถึงทัศนคตินั้น และฝ่ายบริหารจะต้องกล้ายอมรับในความผิดพลาดของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงดังกล่าวที่ใช้เป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจที่เกินสมควรแก่เหตุจนก่อให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น และ 3.4) สิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยากรณี

ที่ประชาชนผู้บริสุทธิ์ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ 4) ควรให้อำนาจในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งถือว่าเป็นคดีทางปกครอง โดยให้อยู่ในเขตอำนาจของ ศาลปกครอง และมีระบบกลไกในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่รัฐจากองค์กรอื่น ทั้งการออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการบังคับใช้มาตรการหรือข้อบังคับต่าง ๆ ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 16 ของพระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในลักษณะที่ให้ผู้คนที่ได้รับผลกระทบจากวัตถุประสงค์ ข้อใดข้อหนึ่งจากมาตรการทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ของฝ่ายบริหารสามารถทำคำร้องขอความช่วยเหลือ เสนอต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจได้ และศาลปกครองจะต้องมีคำวินิจฉัยภายในเดือนที่ร้องขอหรือไม่เกินกว่า ระยะเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน 5) ควรมีการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย ดังนี้ 5.1) การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารควรใช้ดุลพินิจพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก่อนออกข้อกำหนด ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยคำนึงถึงหลักแห่งความ ได้สัดส่วน 5.2) ควรกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลโดยใช้อำนาจ ตามกฎหมายเพียงฉบับเดียว และควรบังคับใช้ตามกฎหมายในสถานการณ์ปกติก่อน กล่าวคือ ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายในระหว่างที่เกิดสถานการณ์ 5.3) ระยะเวลาในการควบคุมตัวต้องไม่มีระยะเวลาที่ยาวเกินไป ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐจะขอขยายระยะเวลาในการ ควบคุมตัวบุคคลจะต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นที่รับฟังได้และมีน้ำหนักมากพอที่จะขยายระยะเวลา ออกไป 5.4) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินต้องมีการซักซ้อมทำความเข้าใจเกี่ยวกับ แนวทางปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างดี และต้องใช้อย่างระมัดระวัง ตลอดจนควรมีมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐก่อนที่จะมีการดำเนินการเข้าปิดล้อม ตรวจค้น และการควบคุม ตัวผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดในคดีความมั่นคง 6) ควรมีมาตรการในการอำนวยความสะดวกที่เพิ่ม มากยิ่งขึ้นและจัดให้มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับแนวทางการสอบสวนผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดในคดี ความมั่นคงที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล 7) ควรมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายตุลาการ ที่จะสามารถควบคุม ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย และขัดต่อสิทธิ ขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ 8) ควรมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายโดยเร็วและมีการทบทวน อย่างจริงจังโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของกฎหมายที่จะใช้เป็นกลไกในการบริหารจัดการ กับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น และ 9) ระบบกฎหมายไทยจะต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดข้อหาหรือฐานความผิด และบทลงโทษทางอาญาที่มีความเหมาะสมกับความผิดฐานซ้อมทรมานหรือบังคับให้บุคคลสูญหาย (อุ้มหาย) เป็นการเฉพาะ

บรรณานุกรม

- ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจน. (2563). การบังคับใช้กฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ : กรณีศึกษา พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. สืบค้น 16 ธันวาคม 2564 จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/561498>
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2549). บทวิเคราะห์ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. สืบค้น 16 ธันวาคม 2564 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=886>
- วสันต์ ชมพูศรี. (2554). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์.
- สมยศ จันทรสสมบัติ. (2560). ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ. สืบค้น 23 มีนาคม 2563 จาก [file:///D:/Users/parliament/Downloads/98675-Article%20Text-246972-1-10-20170911%20\(7\).pdf](file:///D:/Users/parliament/Downloads/98675-Article%20Text-246972-1-10-20170911%20(7).pdf)
- สรารุช ทับทอง. (2557). รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน : ศึกษากรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ในช่วง พ.ศ.2552-2553. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์. สืบค้น 16 ธันวาคม 2564 จาก <http://www.kpi.ac.th/public/knowledge/research/data/121>
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. สืบค้น 16 ธันวาคม 2564 จาก <https://dictionary.orst.go.th/>



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร