



ACADEMIC FOCUS

เอกสารวิชาการ

การบังคับใช้กฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้
: กรณีศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก
www.parliament.go.th/library



Academic Focus

พฤษภาคม 2563

สารบัญ

บทนำ

1. ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน 1
2. ความเป็นมาของพระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน 2
3. ความสัมพันธ์ของพระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับรัฐธรรมนูญ 3
4. สาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 4
5. การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่
จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย 5
6. พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีศึกษาของต่างประเทศ 6
7. ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชกำหนด
การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 9
8. แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์
ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 10

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา 13

บรรณานุกรม 14

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

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

การบังคับใช้กฎหมายพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ :

กรณีศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการ

ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

บทนำ

จากจุดเริ่มต้นที่มีกลุ่มคนร้ายเข้าปล้นอาวุธปืน จากค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ กองพันพัฒนา ที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ซึ่งต่อมาได้มีการก่อเหตุความรุนแรงรายวัน โดยใช้กำลังประทุษร้ายทำให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้บริสุทธิ์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองอย่างต่อเนื่อง และทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งของรัฐและของบุคคล รวมทั้งกระทบอย่างร้ายแรงต่อการใช้ สิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐบาลในขณะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา และมีการขยายระยะเวลาการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ดังกล่าว ทุก ๆ 3 เดือนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมายังคงมีการก่อเหตุความรุนแรง ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส และในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอจะนะ และอำเภอนาทวี) อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในภาพรวมตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 จนถึงเดือนเมษายน 2563 มีเหตุการณ์ความรุนแรงจำนวน 20,607 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิต 7,128 ราย และผู้ได้รับบาดเจ็บ 13,314 ราย (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2563)

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงที่มีความสำคัญฉบับหนึ่งที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง ฟันฟุ หรือช่วยเหลือประชาชน ดังนั้น บทความนี้จึงขอเสนอเกี่ยวกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ดังนี้

1. ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หมายถึง สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงครามซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

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

2. ความเป็นมาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทยได้มีการประกาศใช้บังคับครั้งแรกสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495” การตรากฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นมาเพื่อกำหนดวิธีการในการบริหารราชการในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินอันกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน (วสันต์ ชมพูนศรี, 2554, น. 47) ต่อมาในปี 2547 ได้เกิดสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และใน 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย) คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้มีมติให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นมาเพื่อแก้ไขและควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น นั่นคือ “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548” เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย อีกทั้งปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้น

จนอาจกระทบต่อเอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วย การบริหารราชการในรูปแบบปกติได้จึงต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อการนี้โดยเฉพาะ

3. ความสัมพันธ์ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับรัฐธรรมนูญ

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 บัญญัติว่า

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติ พระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ”

จากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้โดยมีเนื้อหาหลักขณะเดียวกัน

4. สาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

4.1 ผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

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

4.2 กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

เมื่อได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่ใดแล้ว ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับ ยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชนโอนมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นคณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นการชั่วคราวได้ รวมทั้งให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามบุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด (เคอร์ฟิว) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ห้ามการเสนอข่าวที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเกิดความไม่สงบ ห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะที่กำหนด ห้ามใช้อาคารหรือเข้าไปอยู่ในสถานที่ใด ๆ หรืออพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนด

นอกจากนี้ ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีความรุนแรงอันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้

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

2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่เกิดอันตรายสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็ว การตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด และการสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักรให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร

4) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

5) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมิไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธหรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

6) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรงหรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน

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

4.3 การเยียวยาความเสียหาย

ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

5. การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้มีการประกาศใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นครั้งแรกสมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2548 และมีการขยายระยะเวลาออกไปอีกทุก ๆ สามเดือนติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน

(วันที่ 11 มีนาคม 2563) เป็นจำนวน 58 ครั้ง และมีการยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในบางท้องที่ (รวบรวมจากราชกิจจานุเบกษา) ดังนี้

ครั้งที่ 1-20 เป็นการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา

ครั้งที่ 21-49 เป็นการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดยะลา และจังหวัดปัตตานี ยกเว้นอำเภอแม่ลาน

ครั้งที่ 50 เป็นการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดยะลา ยกเว้นอำเภอเบตง และจังหวัดปัตตานี ยกเว้นอำเภอแม่ลาน

ครั้งที่ 51-52 เป็นการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส ยกเว้นอำเภอสุโงโก-ลก จังหวัดยะลา ยกเว้นอำเภอเบตง และจังหวัดปัตตานี ยกเว้นอำเภอแม่ลาน

ครั้งที่ 53-55 เป็นการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส ยกเว้นอำเภอสุโงโก-ลก และอำเภอสือคีริน จังหวัดยะลา ยกเว้นอำเภอเบตง และจังหวัดปัตตานี ยกเว้นอำเภอแม่ลาน

ครั้งที่ 56-58 เป็นการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส ยกเว้นอำเภอสือคีริน อำเภอสือโงโก-ลก และอำเภอสือคีริน จังหวัดยะลา ยกเว้นอำเภอเบตง และจังหวัดปัตตานี ยกเว้นอำเภอแม่ลาน

6. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีศึกษาของต่างประเทศ

กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงโดยเฉพาะพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องมีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขสถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ อาทิ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี (สมยศ จันทรมสมบัติ, 2560, น. 167-191) โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

ประเทศอังกฤษ กฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้บัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมนูญระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004) ซึ่งให้คำนิยามคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ” ค่อนข้างกว้าง รวมถึงเหตุการณ์หรือสถานการณ์ใด ๆ ที่คุกคามและจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสวัสดิการมนุษย์ สิ่งแวดล้อม และยังหมายความรวมถึงสงครามและลัทธิก่อการร้าย ซึ่งคุกคามก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อที่จะจำกัดการใช้อำนาจนั้น ด้วยหลักการต่าง ๆ หลายประการที่ฝ่ายบริหารต้องพิสูจน์ต่อกฎหมายบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่เรียกว่า “หลักประกันความปลอดภัยสามชั้น” (Triple Lock Guarantee) ซึ่งบุคคลผู้มีหน้าที่ประกาศและออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องพิสูจน์ด้วยเหตุผลอันน่าพอใจว่า การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินจะนำมาใช้ได้ก็แต่เฉพาะเมื่อมีองค์ประกอบครบหลักที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ 1) หลักความร้ายแรงของสถานการณ์

(Principle of Seriousness) กล่าวคือ สถานการณ์ฉุกเฉินที่คุกคามจนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง ต่อสวัสดิการมนุษย์ 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) จะต้องนำเสนอการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ วิธีการเช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นหลักประกันที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ได้เป็นอย่างดีว่าการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้องและนำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างแท้จริง (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 แต่ความเห็นที่ได้รับจากการปรึกษาจากองค์กรอื่น 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) จะสามารถประกาศได้เมื่อมีภัยคุกคามอันเนื่องมาจากสงครามต่างประเทศ หรือการก่อกบฏโดยใช้อาวุธ การพิจารณาตัดสินใจประกาศกฎอัยการศึกจะกระทำโดยรัฐบาล แต่การขยายระยะเวลาการประกาศกฎอัยการศึกออกไปอีกเกินกว่า 12 วัน แรกเริ่มจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา อันสะท้อนถึงหลักการการตรวจสอบและควบคุมโดยรัฐสภา (Principle of

Parliamentary Oversight) ส่วนรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินได้กำหนดเงื่อนไขว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะสามารถประกาศได้โดยรัฐบาล ในกรณีที่เกิดอันตรายอย่างฉับพลันอันเนื่องมาจากการประทุษร้ายอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อย หรือในสถานการณ์ที่อาจจะถือเสมือนเป็นภัยพิบัติสาธารณะเช่นเดียวกันกับในกรณีของการประกาศกฎอัยการศึก การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกเกินกว่า 12 วันแรกเริ่มจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเช่นเดียวกัน

ประเทศเยอรมนี ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศเยอรมนีบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (The German Basic Law) หรือรัฐธรรมนูญของประเทศ ในบทบัญญัติมีทั้งสิ้น 28 มาตรา เรียกว่า “รัฐธรรมนูญในภาวะฉุกเฉิน” (Notstandsverfassung) โดยแยกประเภทเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินภายใน (Internal Emergency) กับสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะตึงเครียด (State of Tension) และสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศ (State of Defence) สถานการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดก็คือสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศอันกำหนดขอบเขตเป็นสถานการณ์ที่ซึ่งอาณาเขตของสหพันธรัฐถูกโจมตีโดยกองกำลังติดอาวุธหรือคุกคามอย่างชัดเจนจากการโจมตีดังกล่าว การพิจารณาตัดสินใจว่ามีเหตุการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ จะต้องกระทำโดยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) โดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ (Bundesrat) บนพื้นฐานเมื่อรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐร้องขอ และกำหนดว่าต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจำนวนสองในสามของเสียงที่มาลงคะแนนซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในบางกรณีที่มีอุปสรรคอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันเวลาหรือไม่อาจประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยครบองค์ประชุม คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee) อาจทำหน้าที่แทนทั้งสภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อย่างไรก็ตามวิธีการตามกระบวนการประชาธิปไตยจะเป็นวิธีพิจารณาในประการเหล่านี้เป็นการตัดสินใจสุดท้ายตามที่ได้กำหนดว่า สภาผู้แทนราษฎรโดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อาจยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยคณะกรรมาธิการร่วมในเวลาใดก็ได้ และอาจประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศในเวลาใดก็ได้ หากเงื่อนไขของสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศไม่มีอยู่อีกต่อไป และการประกาศยกเลิกนี้ต้องกระทำโดยไม่ชักช้า ซึ่งวิธีการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นข้อดีของระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศเยอรมนี แต่ข้อจำกัดอยู่ตรงที่กฎหมายพื้นฐานแห่งประเทศเยอรมนีไม่ได้กำหนดขอบเขตระยะเวลาการสิ้นสุดของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินภายในหรือสถานการณ์ฉุกเฉินภายนอกก็ตาม กล่าวคือ กฎหมายยอมให้สถานการณ์ฉุกเฉินดำเนินไปอย่างไม่มีกำหนด จนกระทั่งเสียงข้างมากของทั้งสองสภาจะลงคะแนนเพื่อที่จะยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

ข้อสังเกต

จากการศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ของประเทศไทย เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี พบว่า กฎหมายพิเศษว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของแต่ละประเทศให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขสถานการณ์อันมีความจำเป็น

รับถ้วนที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐซึ่งมีความร้ายแรงจนอาจกระทบต่อเอกราช ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุขให้ยุติลงโดยเร็ว โดยอำนาจที่ว่านั้นจะสิ้นสุดลงตามระยะเวลาที่กฎหมายของแต่ละประเทศกำหนด หรือเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดลง หากมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการใช้อำนาจต่อไปอีกจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่สำหรับกรณีประเทศไทยแม้กฎหมายจะกำหนดขอบเขตระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้คราวละไม่เกิน 3 เดือนก็ตาม แต่หากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเห็นว่ามีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากองค์กรใด ๆ

7. ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ห้วงระยะเวลาที่ผ่านมากว่า 15 ปี ที่ได้มีการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีหลายฝ่ายทั้งนักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชน รวมถึงประชาชนในพื้นที่ตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวมีลักษณะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมากกว่ากฎหมายปกติในการรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อแก้ไขสถานการณ์ความรุนแรงให้ยุติลงโดยเร็ว ซึ่งในบางกรณีหรือบางเหตุการณ์เจ้าหน้าที่รัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันมีลักษณะรุนแรงเกินความจำเป็น ไม่สมควรแก่เหตุ เป็นการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ ยังมีรายงานการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อาทิ **วสันต์ ชมพสุศรี (2559)** ได้ทำการศึกษา เรื่อง “การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” พบว่า

- 1) กระบวนการก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แม้ว่ากฎหมายกำหนดให้มีกลไกที่ช่วยในการตรวจสอบและกลั่นกรองสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่การใช้ดุลพินิจและใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นของฝ่ายบริหารเพียงผู้เดียว โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งอาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงของสถานการณ์ รวมถึงประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์จากหน่วยงานด้านความมั่นคงไม่มากพอ ตลอดจนยังขาดการพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา 4 อย่างรอบคอบเท่าที่ควร
- 2) การขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว หากมีความจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต่อไป ในการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้เดียว โดยปิดกั้นการใช้อำนาจขององค์กรอื่นของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติ จึงทำให้ขาดหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยสิ้นเชิง
- 3) การยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำตามหน้าที่ หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่าความจำเป็น ย่อมไม่มีความผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย จึงเป็นการจำกัดกระบวนการในการตรวจสอบความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน
- 4) การจำกัด

องค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำใดของพนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง จึงเป็นการจำกัดองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจโดยฝ่ายตุลาการ และ 5) การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหลายประการตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถออกข้อกำหนดตามมาตรา 9 กรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน และมาตรา 11 กรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหาข้อเท็จจริงของการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมายังขาดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกินสมควรแก่เหตุหรือเกินความจำเป็น จนนำไปสู่การกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และ**ธำมภ์ มิ่งทองคำ (2557)** ได้ทำการศึกษา เรื่อง **“การจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548”** พบว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ เป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จนบางครั้งการดำเนินการต่าง ๆ ตามกระบวนการยุติธรรมอาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ เช่น การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ในอำนาจรัฐและเป็นการให้อำนาจรัฐบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ลงรายละเอียดอย่างชัดเจน รวมทั้งไม่ได้ระบุถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องสงสัยไว้อย่างชัดเจน ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้งตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ บทบัญญัติในเรื่องการจับกุมและการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยบังคับให้เป็นไปตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ โดยเฉพาะยกเว้นเข้ากรณีตามบทบัญญัติมาตรา 12 ในเรื่องการควบคุมตัวที่หากเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ มีข้อยกเว้นให้บังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นนี้จะถือเป็นการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือไม่ และขาดการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการออกหมายจับ อันเป็นมาตรการบังคับที่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพประชาชน

8. แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการศึกษารายงานวิจัย รวมถึงบทความทางวิชาการต่าง ๆ ได้มีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อาทิ

ภิรมย์ นิลทัพ (2558) ได้ทำการศึกษา เรื่อง **“การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัยตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้”** มีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขมาตรา 17 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อดูแลให้ไม่มีการยกเว้นโทษข้าราชการที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออาชญากรรมระหว่างประเทศ รวมทั้งการทรมานและความผิดที่คล้ายคลึงกันที่เกิดขึ้นในระหว่างการปราบปรามการก่อความไม่สงบจากการถูกดำเนินคดี และเพื่อความโปร่งใสและป้องกันการทรมาน ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า เสนอต่อสำนักงานศาลยุติธรรม ให้นำตัวผู้ต้องสงสัยตามหมายแห่งพระราชกำหนด

การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มารายงานตัวต่อศาลทุกครั้งที่มีการขอขยายระยะเวลาการควบคุมตัว เพื่อผู้ต้องสงสัยจะได้พบกับญาติหรือทนายความ เพื่อสอบถามความเป็นอยู่หรือหากมีสิ่งใดผิดปกติต่อเนื้อตัวร่างกายผู้ต้องสงสัยจะได้แจ้งให้ญาติรับทราบ

วสันต์ ชมพุศรี (2559) ได้ทำการศึกษา เรื่อง “การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” มีข้อเสนอแนะว่า

- 1) กระบวนการก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ควรมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือกระบวนการดังต่อไปนี้ 1.1) ดำเนินการตามกฎหมายปกติก่อน แต่หากฝ่ายบริหารได้ประเมินและวิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้ว และเห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่ไม่อาจแก้ไขสถานการณ์ได้ตามกฎหมายปกติแล้ว จึงจะบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงแทน 1.2) ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ก่อน ในกรณีที่ฝ่ายบริหารได้ประเมินและวิเคราะห์แล้ว และเห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่ไม่อาจป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ได้ตามกฎหมายปกติแล้ว 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” โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง จึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้
- 2) การกำหนดระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้คราวละไม่เกิน 3 เดือน หากพิจารณาระยะเวลาการประกาศใช้ในต่างประเทศแล้ว ถือว่ามีระยะเวลาที่ยาวนานเกินสมควร ประกอบกับองค์กรอื่นไม่อาจเข้าควบคุมตรวจสอบมาตรการหรือการกระทำใด ๆ ของรัฐได้เลย อีกทั้ง กฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่นำมาบังคับใช้ในสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่มีความรุนแรงอย่างยิ่ง โดยจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หลายประการ จึงไม่ควรกำหนดให้มีระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ยาวนานเกินไป นอกจากนี้ หากได้ดำเนินการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปได้ระยะหนึ่งแล้ว ฝ่ายบริหารควรเปิดโอกาสให้มีกลไกในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินผ่านองค์กรอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกการควบคุมตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ
- 3) ควรควบคุมตรวจสอบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนี้ 3.1) ควรกำหนดให้มีกลไกในการควบคุมตรวจสอบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินจากภายนอก เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจดังกล่าว 3.2) การให้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลและกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือเพื่อพิสูจน์ทราบจากกรณีที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด 3) การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

หากเกิดปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องไม่มีทัศนคติที่ว่าพวกของตนคือเจ้าหน้าที่ฝ่ายผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมักจะปรากฏให้เห็นเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของประชาชนอยู่เสมอต่อพฤติกรรมที่แสดงออกถึงทัศนคตินั้น และฝ่ายบริหารจะต้องกล้ายอมรับในความผิดพลาดของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงดังกล่าว ที่ใช้เป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจที่เกินสมควรแก่เหตุ จนก่อให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น และ 3.4) สิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยากรณีที่ประชาชนผู้บริสุทธิ์ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ 4) ควรให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งถือว่าเป็นคดีทางปกครอง โดยให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และมีระบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ จากองค์กรอื่น ทั้งการออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการบังคับใช้มาตรการหรือข้อบังคับต่าง ๆ ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 16 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในลักษณะที่ทำให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่งจากมาตรการทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ของฝ่ายบริหาร สามารถทำคำร้องขอความช่วยเหลือเสนอต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจได้ และศาลปกครองจะต้องมีคำวินิจฉัยภายในเดือนที่ร้องขอหรือไม่เกินกว่าระยะเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน 5) ควรมีการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย ดังนี้ 5.1) การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารควรใช้ดุลพินิจพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก่อนออกข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยคำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วน 5.2) ควรกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลโดยใช้อำนาจตามกฎหมายเพียงฉบับเดียว และควรบังคับใช้ตามกฎหมายในสถานการณ์ปกติก่อน กล่าวคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายในระหว่างที่เกิดสถานการณ์ 5.3) ระยะเวลาในการควบคุมตัวต้องไม่มีระยะเวลาที่ยาวเกินไป ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐจะขอขยายระยะเวลาในการควบคุมตัวบุคคลจะต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นที่รับฟังได้ และมีน้ำหนักมากพอที่จะขยายระยะเวลาออกไป 5.4) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินต้องมีการซักซ้อมทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างดี และต้องใช้อย่างระมัดระวัง ตลอดจนควรมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐก่อนที่จะมีการดำเนินการเข้าปิดล้อม ตรวจค้น และการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดในคดีความมั่นคง 6) ควรมีมาตรการในการอำนวยความสะดวกที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นและจัดให้มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับแนวทางการสอบสวนผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดในคดีความมั่นคงที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล 7) ควรมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายตุลาการที่จะสามารถควบคุม ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย และขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ 8) ควรมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย โดยเร็ว และมีการทบทวนอย่างจริงจังโดยพิเคราะห์ถึงความเหมาะสม และความจำเป็นของกฎหมายที่จะใช้เป็นกลไกในการบริหารจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น และ 9) ระบบกฎหมายไทยจะต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดข้อหาหรือฐานความผิดและบทลงโทษทางอาญาที่มีความเหมาะสมกับความผิดฐานข้อหมิ่นประมาทหรือบังคับให้บุคคลสูญหาย (อุ้มหาย) เป็นการเฉพาะ

ธำมรงค์ (2557) ได้ทำการศึกษา เรื่อง “การจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548” มีข้อเสนอแนะว่า ควรมืองค์กรภายนอกเข้ามาควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย และต้องพิจารณาระยะเวลาการควบคุมตัวตามพระราชกำหนดฯ เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุความจำเป็นที่จะเอาตัวผู้ต้องสงสัยไว้ในอำนาจรัฐ

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

จากเหตุการณ์ที่มีกลุ่มคนร้ายก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก รัฐบาลในขณะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 เป็นต้นมาและมีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ดังกล่าวทุก ๆ 3 เดือนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงดังกล่าว ปัจจุบันก็ยังคงมีการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จึงได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้มากกว่ากฎหมายปกติในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว โดยไม่ถือว่าขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน トラบเท่าที่มีการใช้เพียงเท่าที่จำเป็น แต่มีหลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวาง การปฏิบัติหน้าที่บางครั้งอาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนและขัดต่อหลักนิติธรรม

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินถือว่ายังคงมีความจำเป็น เนื่องจากเป็นสถานการณ์ไม่ปกติที่มีความร้ายแรงอันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ในบางสถานการณ์อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดในการที่จะรักษาความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งอาจเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจจนเกินขอบเขต ควรมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด

จัดทำโดย

นายฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนนา

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

โทร 0 2244 2060 โทรสาร 0 2244 2058

Email : sapagroup1@gmail.com

บรรณานุกรม

- ธานัท มิ่งทองคำ. (2557). **การจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์, สาขาวิชานิติศาสตร์.
- “ประกาศ เรื่อง การขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา” (19 ตุลาคม 2548). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 122 ตอนพิเศษ 116 ง, น. 37.
- “ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา” (20 กรกฎาคม 2548). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 122 ตอนพิเศษ 54 ง, น. 1.
- “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548” (16 กรกฎาคม 2548). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 122 ตอนที่ 58 ก, น. 1-9.
- ภิรมย์ นิลทัพ. (2558). **การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องสงสัย ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์, สาขาวิชานิติศาสตร์.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, หน้า 56-57.
- วสันต์ ชมพุดศรี. (2559). **การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์.
- ศุภณ์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2563). **สรุปเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำเดือน เมษายน 2563**. สืบค้น 12 พฤษภาคม 2563 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/11950>
- 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)
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554**. สืบค้น 5 มีนาคม 2562 จาก <http://www.royin.go.th/dictionary/>