



เอกสารประกอบการพิจารณา

ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์
การประเมินผลการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ. 2548 เพื่อประกอบการพิจารณาการบังคับใช้หรือขอขยายระยะเวลาการบังคับใช้
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และกำหนดหลักเกณฑ์
การประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

อ.พ. 21/2562 สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง



เอกสารประกอบการพิจารณา

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2244 2070-2

ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อประกอบการพิจารณาการบังคับใช้
หรือขอขยายระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผล
การบังคับใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457
(นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

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

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นางอรพรรณ พันธุ์เป็รื่อง

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นายทองศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นางสาวศรันยา สีมา

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นายฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนนา

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางเมตตาพร กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

ธันวาคม 2562

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 สารสำคัญ ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อประกอบการพิจารณาการบังคับใช้หรือขอขยาย ระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 (นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ เป็นผู้เสนอ)	1
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณาญัตติ	9

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย) เป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างของประชาชนที่เกิดจากเชื้อชาติ ศาสนา อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ทศนคติ ความเชื่อและพฤติกรรมของท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน และมีความเชื่อมโยงในหลายมิติ ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศและประชาชน ทั้งนี้ จากสถิติเหตุการณ์ความรุนแรงในห้วงระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา มีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้น จำนวน 20,485 เหตุการณ์ มีผู้ได้รับบาดเจ็บ จำนวน 13,221 คน และมีผู้เสียชีวิต จำนวน 7,074 คน ด้วยสถานการณ์การก่อเหตุความรุนแรงดังกล่าวรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายพิเศษเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับต่างก็มีหลักการหรือวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภัยที่จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถออกข้อกำหนดที่สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เพื่อควบคุมสถานการณ์ให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว

นับตั้งแต่ปี 2475-ปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฏอัยการศึก จำนวน 15 ครั้ง และนับตั้งแต่ที่ได้มีการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ขึ้นใช้บังคับ ฝ่ายบริหารได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง จำนวน 7 ครั้ง และมีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ติดต่อกันอีกหลายฉบับจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาที่ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีหลายฝ่ายทั้งนักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชน รวมถึงประชาชนในพื้นที่ตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงดังกล่าวมีลักษณะให้อำนาจเจ้าแกเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่ากฎหมายปกติในการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อจัดการกับสถานการณ์ความรุนแรงให้ยุติลงโดยเร็ว ซึ่งในบางกรณีหรือบางเหตุการณ์เจ้าหน้าที่รัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันมีลักษณะรุนแรงเกินความจำเป็น ไม่สมควรแก่เหตุ เป็นการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนและส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้น เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 จึงได้มีการเสนอญัตติเรื่อง ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อประกอบการพิจารณาการบังคับใช้หรือขอขยายระยะเวลาการบังคับใช้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457

ส่วนที่ 1

สาระสำคัญ

ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อประกอบการพิจารณาการบังคับใช้หรือขอขยายระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 (นายอาดิลัน อาลีอิสเฮาะ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อประกอบการพิจารณาการบังคับใช้หรือขอขยายระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

เหตุผล

ด้วยพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา ประกอบด้วย อำเภอจะนะ สะบ้าย้อย นาทวี เทพา มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 14 ปี ซึ่งตามกฎหมายกรณีที่รัฐบาลจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือขอขยายระยะเวลาการบังคับใช้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ขยายเวลาการประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยจะครบกำหนดในเดือนมกราคม 2563 ที่จะถึงนี้ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมในการออกแบบการตรวจสอบความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายทั้งสองฉบับหรือไม่ตามห้วงเวลาที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย จึงขอเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อประกอบการพิจารณาการบังคับใช้หรือขอขยายระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นในบริเวณจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส รวมถึงพื้นที่ในอำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา มีที่มาจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ความแตกต่างด้านอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ทั้งด้านภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่มีมาแต่อดีต เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ และยังคงปรากฏให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน

ในช่วงปี 2547 ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความรุนแรงมากขึ้น นับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนจากค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ กองพันพัฒนาที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส มีปืนถูกปล้นไปจำนวน 413 กระบอก และเป็นเหตุให้ทหารเสียชีวิต 4 นาย ซึ่งภายหลังจากเกิดเหตุการณ์นี้ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทหารเข้าควบคุมสถานการณ์ตามประกาศกองทัพบกที่ 4 เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ ลงวันที่ 5 มกราคม 2547 ให้ใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ของจังหวัดนราธิวาส เฉพาะอำเภอบาเจาะ อำเภอรือเสาะ อำเภอดากใบ อำเภอสุไหงปาดี อำเภอเย็งอ และอำเภอสุไหงโก-ลก จังหวัดปัตตานี เฉพาะอำเภอกะพ้อ และจังหวัดยะลา เฉพาะอำเภอรามัน และประกาศกองทัพบกที่ 4 เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ ลงวันที่ 26 มกราคม 2547 ให้ใช้กฎอัยการศึกในอำเภอเมืองจังหวัดนราธิวาส อำเภอควนโดน อำเภอสะลุง อำเภอท่าแพ จังหวัดสตูล อำเภอเมือง อำเภอหนองจิก อำเภอยะหริ่ง อำเภอมายอ อำเภอยะรัง อำเภอแม่ลาน อำเภอสายบุรี อำเภอทุ่งยางแดง อำเภอโคกโพธิ์ อำเภอไม้แก่น และอำเภอปะนาเระ จังหวัดปัตตานี อำเภอเมือง และกิ่งอำเภอเมืองกรงปินัง จังหวัดยะลา

แม้จะได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วก็ตาม สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยังคงเกิดขึ้นและมีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งเหตุการณ์ที่มีสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังอาวุธเข้าปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบที่หลบเข้าไปซ่อนตัวอยู่ในมัสยิด เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตถึง 32 คน และเหตุการณ์ที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมบริเวณหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตในที่เกิดเหตุและในระหว่างถูกควบคุมตัวขึ้นรถบรรทุกเพื่อนำตัวไปยังค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี จำนวน 84 คน นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนในพื้นที่

ในปี 2548 เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบขึ้นหลายจุดพร้อมกันในพื้นที่จังหวัดยะลา มีการทำลายสถานีจ่ายไฟฟ้า สถานีราชการ บ้านเรือนประชาชน เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้นับแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งได้มีการขยายเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในบางพื้นที่ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเด็ดขาดในการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นภัยต่อประเทศ

การประกาศใช้กฎอัยการศึกตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 มี 2 กรณี คือ

1) พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึก เมื่อเวลาที่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร โดยจะทรงกำหนดให้ใช้อำนาจในทุกมาตรา หรือบางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตราก็ได้ และให้ใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรหรือเฉพาะเขตพื้นที่ใดในราชอาณาจักรก็ได้

2) ผู้บังคับบัญชาทหารซึ่งมีกำลังทหารอยู่ในบังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหาร ประกาศใช้กฎอัยการศึกเมื่อมีสงครามหรือจลาจลเกิดขึ้นในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้น โดยสามารถประกาศใช้บังคับกฎอัยการศึกได้เฉพาะในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของตน และเมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด

เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ดังนี้

1) มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

2) มีอำนาจเต็มในการตรวจค้นตัวบุคคลในยานพาหนะ เคหสถาน หรือที่ใด ๆ ไม่ว่าเวลาใด ข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบ ห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในพื้นที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก หนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์

3) มีอำนาจเต็มในการเกณฑ์พลเมืองให้ช่วยกำลังทหารในกิจการซึ่งเนื่องในการป้องกันพระราชอาณาจักร หรือช่วยเหลือเกื้อหนุนราชการทหารทุกอย่างทุกประการ ตลอดจนยวดยาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ ซึ่งราชการทหารต้องใช้เป็นกำลังในเวลานั้น

4) มีอำนาจห้ามไม่ให้กระทำการใด ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ห้ามมีการมั่วสุมประชุมกัน ห้ามใช้เครื่องมือสื่อสาร ห้ามบุคคลออกนอกเคหสถานภายในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด

5) มีอำนาจเต็มในการยึดสิ่งของไว้ชั่วคราวเพื่อไม่ให้เป็นประโยชน์ต่อราชศัตรู หรือเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหาร

6) มีอำนาจเต็มในการเข้าพักอาศัยในที่ใด ๆ ได้ทุกแห่ง ซึ่งราชการทหารเห็นจำเป็นจะใช้เป็นประโยชน์ในราชการทหาร

7) มีอำนาจเต็มในการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่เพื่อไม่ให้เป็นที่กำบังแก่ราชศัตรู หรือเพื่อการต่อสู้ราชศัตรู หรือเตรียมการป้องกันรักษา

8) มีอำนาจเต็มในการขับไล่ผู้ที่ไม่มิภูมิลำเนาเป็นหลักฐาน หรือมาอยู่ในตำบลนั้นชั่วคราวออกจากเมืองหรือตำบลนั้น เมื่อมีความสงสัยอย่างหนึ่งอย่างใดหรือมีความจำเป็น ตลอดจนมีอำนาจกักตัวบุคคล

ไว้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นราชศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เป็นเวลา 7 วัน เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้

ทั้งนี้ บุคคลใดที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติตามกฎอัยการศึกของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ได้

การเลิกใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรหรือในเขตพื้นที่ใดเป็นไปตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศให้เลิกใช้กฎอัยการศึก

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก. ฉุกเฉิน) เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ และการรักษาสีทิวและเสรีภาพของประชาชนให้กลับคืนสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว โดย “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ตามพระราชกำหนดนี้ หมายความว่าถึง สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางท้องที่ตามความจำเป็นได้ เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น และนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกัน ป้องกันแก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันประกาศ แต่หากมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นได้ เช่น ห้ามไม่ให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และห้ามไม่ให้มีการชุมนุมมั่วสุมหรือกระทำการอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เป็นต้น

พระราชกำหนดนี้ยังได้กำหนดเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไว้ด้วยว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ สมควรแก่เหตุ และไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น และให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ มีสิทธิที่จะเรียกร้องความเสียหายจากทางราชการได้ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กฎหมายเกี่ยวกับกฎอัยการศึกและการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของต่างประเทศ

1. ประเทศฝรั่งเศส¹

การประกาศใช้กฎอัยการศึกและการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝรั่งเศสในปัจจุบันกำหนดไว้ในกฎหมาย 2 ระดับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ ลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 2004

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (Fifth Republic) บัญญัติให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดีในกรณีที่มีสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อสถาบันแห่งสาธารณรัฐเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งอาณาเขตของสาธารณรัฐ หรือการบังคับการตามพันธกรณีระหว่างประเทศกคุกคามอย่างร้ายแรงและฉุกเฉิน ประธานาธิบดีย่อมมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ แต่จะต้องขอคำปรึกษาอย่างเป็นทางการต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องประกาศการใช้มาตรการดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบ และรัฐสภาไม่อาจถูกยุบสภาได้ในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน นอกจากนี้ ภายในระยะเวลา 30 วันที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ประกาศดังกล่าวอาจถูกตรวจสอบจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ และการประกาศใช้กฎอัยการศึกต้องออกเป็นรัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกเกิน 12 วัน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ ลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 2004 กำหนดให้การประกาศใช้กฎอัยการศึกจะต้องกระทำโดยตราเป็นรัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะกระทำได้ก็แต่ในกรณีที่กำลังจะเกิดภัยอันตรายจากสงครามจากต่างประเทศ หรือจากการกบฏโดยใช้กำลังอาวุธเท่านั้น รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับและจะต้องระบุท้องที่ที่จะให้กฎอัยการศึกมีผลใช้บังคับด้วย ประกอบกับเมื่อได้มีการประกาศกฎอัยการศึกแล้ว ให้โอนอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและทางการตำรวจซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวในส่วนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารยังมิได้รับโอนไป และเมื่อได้มีการประกาศกฎอัยการศึกใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าตรวจค้นในเคหสถานของประชาชนได้ทั้งกลางวันและกลางคืน สั่งให้ผู้พ้นโทษอาญาและผู้ที่ไม่มียุติโทษอยู่ในท้องที่ที่มีประกาศ

¹ อภิชัย กูเมือง, “กฎอัยการศึก: บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายบางประการ,” (ม.ป.ป.) สืบค้น 15 ธันวาคม 2562 จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=265> น. 8-11.

กฎอัยการศึกออกไปจากท้องที่ดังกล่าว สั่งให้มีการส่งมอบ การตรวจค้น และการยึดอาวุธปืนและกระสุนปืน และสั่งห้ามการพิมพ์โฆษณาและการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการยั่วยุ ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของสังคม

ทั้งนี้ ประชาชนยังคงมีสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ถูกจำกัดตามประกาศกฎอัยการศึกอยู่ต่อไป แม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วก็ตาม

2. ประเทศอังกฤษ²

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎอัยการศึกและการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศอังกฤษ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก กฎอัยการศึกที่ไม่ได้มีการตราเป็นกฎหมายแต่เป็นการใช้อำนาจตามสถานการณ์ โดยอาศัยหลักการใช้กำลังพอสมควรแก่เหตุซึ่งเกิดขึ้นจากคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ กฎอัยการศึกตามความหมายของประเทศอังกฤษ หมายถึง การปกครองประเทศชั่วคราวหรือส่วนหนึ่งของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้ามาแทนที่กฎหมายธรรมดา เพื่อให้เป็นไปตามพระบรมราชโองการหรือประกาศของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร และเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วทุกครั้ง จะต้องออกกฎหมายเพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบจากการกระทำระหว่างการประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น และลักษณะที่ 2 เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะเรื่องซึ่งไม่ได้บัญญัติรับรองการประกาศใช้กฎอัยการศึกไว้โดยตรง แต่ได้กำหนดวิธีดำเนินการในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารราชการพลเรือนในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004

พระราชบัญญัติการบริหารราชการพลเรือนในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกระเบียบเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายในระหว่างเวลาที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงมากเท่านั้น โดยจะต้องตราเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Order in council) และจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกิดหรือกำลังจะเกิดซึ่งอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือความมั่นคงของประเทศ และการออกระเบียบฉุกเฉินเป็นความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงดังกล่าว อีกทั้งระเบียบที่ออกมานั้นต้องได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของสถานการณ์ฉุกเฉิน และเมื่อประกาศใช้ระเบียบดังกล่าวแล้ว รัฐบาลจะต้องเสนอระเบียบนั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาในโอกาสแรก รัฐสภาอาจแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวได้แต่ต้องให้ความเห็นชอบภายใน 7 วันนับแต่วันที่เสนอระเบียบเมื่อพ้นระยะเวลา 7 วันแล้ว รัฐสภายังไม่ให้ความเห็นชอบให้ถือว่าระเบียบนั้นจะเป็นอันตกไป

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐค่อนข้างมากในการดำเนินการด้านความมั่นคง อีกทั้งยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย ซึ่งอาจเป็นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจจับกุม คุมขัง สืบสวน สอบสวน ผู้ต้องสงสัยโดยอ้างกฎหมายพิเศษมากกว่าที่จะใช้กระบวนการตามกฎหมายปกติ และเกิดการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งในปี 2561 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนประเด็นสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 72 คำร้อง โดยประเด็น

² เฟิ่งอ๋าง, น. 11-12.

สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม เป็นประเด็นที่ได้รับ การร้องเรียนมากที่สุด³

ปัจจุบันสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงเกิดขึ้นอยู่เป็นระยะ จากสถิติเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นตั้งแต่เดือนมกราคม 2547-พฤศจิกายน 2562 ของศูนย์เฝ้าระวัง สถานการณ์ภาคใต้ เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบจำนวน 20,485 ครั้ง มีผู้เสียชีวิต 7,074 ราย ได้รับบาดเจ็บ 13,221 ราย⁴ การประกาศใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบเรียบร้อยได้โดยเร็ว แต่เนื่องจากกฎหมาย พิเศษดังกล่าวให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐค่อนข้างมากและเด็ดขาด อาจทำให้เกิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลุแก่อำนาจใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบ เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนในพื้นที่ นำมาซึ่ง ความหวาดระแวงไม่เชื่อใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่บรรลุผล ดังนั้น รัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ อย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดจะต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและถูกลงโทษ โดยไม่ได้รับอภิสิทธิ์ใด อีกทั้งต้องกระตุ้นเตือนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักอยู่เสมอว่าการปฏิบัติหน้าที่จะต้อง เป็นไปตามหลักกฎหมาย เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุเชื้อชาติ ศาสนา และภาษา อีกทั้งอาจจำเป็นต้อง ทบทวนกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎอัยการศึก และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองมากขึ้นไม่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ เกินสมควร ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนคลายความหวาดระแวงหันมาให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่มากขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้คลี่คลายลงได้

³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2561,” (2561) สืบค้น 9 กันยายน 2562 จาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/83edb0c9-5b15-4210-a9bd-684896b2f57c/รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย.aspx> น. 157.

⁴ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, “สรุปเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำเดือน พฤศจิกายน 2562,” (2562) สืบค้น 15 ธันวาคม 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/blogs/attachment/datasheet-nov-th.pdf>

เอกสารอ้างอิง

กรกฎ ทองชะโชค. “แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้”

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 น. 119-142 (2559).

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

ปี 2561.” (2561) สืบค้น 9 กันยายน 2562 จาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/83edb0c9-5b15-4210-a9bd-684896b2f57c/รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย.aspx>
น. 156-157.

จุลเดช จิตถวิล. “เหตุอันจำเป็นในการประกาศใช้กฎอัยการศึกตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก

พระพุทศักราช 2457.” สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2561.

ธโรธร ตู้อองคำ. “ความขัดแย้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยในบริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

กับข้อสังเกตบางประการ,” เอเชียปริทัศน์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 2 น. 27-64 (2556).

ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. “สรุปเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำเดือนพฤศจิกายน

2562,” (2562) สืบค้น 15 ธันวาคม 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/blogs/attachment/datasheet-nov-th.pdf>.

“15 ปี ผ่านไป” ย้อนอ่าน 84 ศพที่ “ตากใบ” ดัน “รัฐไทย” ตกอยู่ในวงล้อมปัญหา “ทั้งระดับ” ภายใน-สากล,”

มติชนสุดสัปดาห์ (16 ธันวาคม 2562) สืบค้น 13 ธันวาคม 2562 จาก

https://www.matichonweekly.com/in-depth/article_241191

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทศักราช 2457,” (2457) สืบค้น 10

ตุลาคม 2562 จาก <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=389323&ext=pdf>

_____ . “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548,” (2548) สืบค้น 10

ตุลาคม 2562 จาก <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=457954&ext=pdf>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. “มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึก,” (2 มีนาคม 2547)

สืบค้น 15 ธันวาคม 2562 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=196427&key_word=%A1%AE%CD%D1%C2%A1%D2%C3%C8%D6%A1&owner_dep=&meet_date_dd=02&meet_date_mm=03&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=02&meet_date_mm2=03&meet_date_yyyy2=2547

สุทธิพร บุญมาก, เมธี ดิสวัสดิ์, ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ และจำนงค์ แรกพินิจ. “ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่

จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์

ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้.” วารสารปริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ ปีที่ 28

ฉบับที่ 1 น. 135-155 (2558).

อภิชัย กู้อเมือง. “กฎอัยการศึก: บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายบางประการ,” (ม.ป.ป.) สืบค้น 15

ธันวาคม 2562 จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=265>

_____ . “กฎอัยการศึก: บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายบางประการ,” (ม.ป.ป.) สืบค้น 15

ธันวาคม 2562 จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=265>

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณาญาติติ

ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างของประชาชนที่เกิดจากเชื้อชาติ ศาสนา อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ทศนคติ ความเชื่อและพฤติกรรมของท้องถิ่น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน และมีความเชื่อมโยงในหลายมิติ นอกจากนี้มีกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีอุดมการณ์ที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน ได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาเป็นเงื่อนไขในการใช้ความรุนแรง ทำให้เกิดบรรยากาศความน่ากลัว และทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน และกับประชาชนด้วยกันเองเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งปัญหาโครงสร้างทางสังคมในพื้นที่ที่มีช่องว่างในเรื่ององค์ความรู้ การขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐ ทำให้เกิดช่องว่างทางความคิด ทศนคติ ความเชื่อมากขึ้นจนกลายเป็นความขัดแย้งทางสังคม รวมไปถึงปัญหาใหม่ที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น คือ ปัญหายาเสพติด และปัญหาภัยแทรกซ้อนอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงจำเป็นต้องแก้ไขอย่างจริงจังและต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ¹

ด้วยสถานการณ์การก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย) นั้น เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและประชาชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาดูด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ ทั้งนี้จากสถิติเหตุการณ์ความรุนแรงในห้วงระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา มีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้น จำนวน 20,485 เหตุการณ์ มีผู้ได้รับบาดเจ็บ จำนวน 13,221 คน และมีผู้เสียชีวิต จำนวน 7,074 คน² ด้วยสถานการณ์การก่อเหตุความรุนแรงดังกล่าวรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายพิเศษเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับต่างก็มีหลักการหรือวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภัยที่จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถออกข้อกำหนดที่สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เพื่อควบคุมสถานการณ์ให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว โดยหลักการของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ สรุปได้ ดังนี้

¹ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. (ม.ป.ป.). ยุทธศาสตร์กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2560-2564. สืบค้น 12 ธันวาคม 2562 จาก http://www.southdeepoutlook.com/knowledge_thumbnail/04082017120615.pdf

² ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2562). สรุปเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำเดือนพฤศจิกายน 2562. สืบค้น 16 ธันวาคม 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/11941>

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

1. ความหมายของกฏอัยการศึก

กฏอัยการศึก ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง “กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนได้ตามความจำเป็น ทั้งให้มีอำนาจหน้าที่เหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยและศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาบางอย่างที่ประกาศระบุไว้แทนศาลพลเรือน การใช้กฏอัยการศึกจะกระทำได้เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เช่น ในกรณีเกิดสงครามการจลาจล โดยจะให้มีผลบังคับทุกท้องที่หรือบางท้องที่ก็ได้ตามความจำเป็น”³

2. ความเป็นมาของกฏอัยการศึก

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

3. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

3.1 ผู้มีอำนาจในการประกาศใช้กฏอัยการศึก กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้

3.1.1 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ในการที่พระมหากษัตริย์จะประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึก ทุกมาตราหรือบางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขแห่งการบังคับใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร ต่อเมื่อเวลามีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใดหรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฏอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฏอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน

³ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. สืบค้น 12 ธันวาคม 2562 จาก <https://www.royin.go.th/dictionary/>

3.1.2 ผู้บังคับบัญชาทหาร

ให้ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ใต้บังคับไม่น้อยกว่า 1 กองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหาร ที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกเมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดโดยกรณีนี้จะประกาศใช้กฎอัยการศึกได้เฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารเท่านั้น และการที่จะเลิกใช้กฎอัยการศึกแห่งใด จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีประกาศกระแสรบมราชโองการเสมอ

3.2 กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึก

เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในท้องที่ใดแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธการระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มในการตรวจค้นตัวบุคคลในยานพาหนะ เคหสถาน หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ข่าวดสาร จดหมาย ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ การเกณฑ์พลเมือง ยวดยาน เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ เพื่อให้ช่วยกำลังทหารในกิจการการห้ามมั่วสุมประชุมกัน เผยแพร่สิ่งพิมพ์ วิทยุใช้ทางสาธารณะ ใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธหรือสิ่งอื่นใด ออกนอกเคหะสถาน เข้าไปหรืออยู่อาศัยในที่ที่กำหนด การยึดสิ่งของหรือสถานที่ไว้ชั่วคราวการเข้าอาศัยที่ใด ๆ ซึ่งราชการทหารเห็นว่าจำเป็นจะใช้เป็นประโยชน์ในราชการทหาร การทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ โดยมีอำนาจที่จะเผาบ้านและสิ่งซึ่งเห็นว่าจะเป็นกำลังแก่ราชศัตรู ถ้าการสงครามหรือรบสู้เป็นรองราชศัตรู การขับไล่ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอาศัยเป็นหลักฐาน ตลอดจนมีอำนาจกักตัวบุคคลไว้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นราชศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เป็นกำหนดเวลาไม่เกิน 7 วัน เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้

3.3 การเยียวยาความเสียหาย

บุคคลหรือบริษัทใด ๆ ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติการตามกฎหมายอัยการศึกของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ

4. การประกาศใช้กฎอัยการศึกในประเทศไทย

นับตั้งแต่ปี 2475-ปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก จำนวน 15 ครั้ง⁴ ดังนี้

ครั้งที่ 1 ในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารบก ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดทหารบกกรุงเทพฯเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2476 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏบวรเดช

ครั้งที่ 2 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ 24 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย น่าน อุตรดิตถ์ เลย ชัยภูมิ อุตรธานี หนองคาย ขอนแก่น นครพนม ร้อยเอ็ด มหาสารคาม สกลนคร

⁴ กฎอัยการศึก. (ม.ป.ป.). สืบค้น 13 ธันวาคม 2562 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/searchresult.jsp?SID=C951E005CBB83F17FA222DE8D20A1DF7>

นครราชสีมา อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก ระยอง ชลบุรี จันทบุรี และตราด เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2484 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์สงครามอินโดจีน

ครั้งที่ 3 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2484 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์สงครามเอเชียบูรพาในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี

ครั้งที่ 4 พระบรมราชโองการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2494 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตันในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี

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

ครั้งที่ 6 ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในขณะนั้น

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

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

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

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

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

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

ครั้งที่ 13 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ พลเอก สนิธิ บุญยรัตกลิน ทำการรัฐประหารรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

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

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

5. กฎอัยการศึกกรณีศึกษาของต่างประเทศ

ประเทศฝรั่งเศส

กฎอัยการศึกของประเทศฝรั่งเศสแต่เดิมใช้อยู่ 2 ฉบับ คือ 1) รัฐบัญญัติว่าด้วยกฎอัยการศึก ลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1849 (Loi du août 1894 sur l' état de siege) และ 2) รัฐบัญญัติว่าด้วยกฎอัยการศึก ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1878 (Loi du 3 avril relative à l' état de siege) ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้รับรองกฎอัยการศึกไว้ในมาตรา 36 เพื่อสร้างความชอบธรรมทางรัฐธรรมนูญ โดยมีชื่อเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า “L'état de siege 1849” และเป็นต้นแบบของกฎอัยการศึก ร.ศ. 126 ของประเทศไทยประกอบกับได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la défense) ซึ่งออกโดยรัฐกำหนดว่าด้วยการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ ลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 2004 (Ordonnance n° 2004-1374 du 20 Décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense) จึงส่งผลให้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นอันยกเลิกไปโดยปริยาย ปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกของประเทศฝรั่งเศส สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ บทบัญญัติของกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติของกฎหมายในระดับประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ⁵

1) บทบัญญัติของกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (Fifth Republic) มาตรา 16 ได้ให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดีในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของชาติโดยมีสาระสำคัญสรุปความได้ว่า ในกรณีที่มีสถานการณ์ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งอาณาเขตของสาธารณรัฐ หรือการบังคับการตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและฉุกเฉิน ประธานาธิบดีย่อมมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ แต่จะต้องขอคำปรึกษาอย่างเป็นทางการต่อ

⁵ อภิชัย กู้เมือง. (ม.ป.ป.). กฎอัยการศึก : บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายบางประการ. สืบค้น 12 ธันวาคม 2562 จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=265>

นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องประกาศการใช้มาตรการดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบ และรัฐสภาไม่อาจถูกยุบสภาได้ในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

และมาตรา 36 กำหนดให้การประกาศกฏอัยการศึกจะต้องกระทำโดยรัฐกฤษฎีกา โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การขยายระยะเวลาการใช้กฏอัยการศึกเกินกว่าสิบสองวันจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

2) บทบัญญัติของกฎหมายในระดับประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ

ในปัจจุบันบทบัญญัติเกี่ยวกับกฏอัยการศึกได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la défense) โดยมีสาระสำคัญสรุปความได้ว่า การประกาศใช้กฏอัยการศึกจะต้องกระทำโดยตราเป็นรัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะกระทำได้ก็แต่ในกรณีที่กำลังจะเกิดภัยอันตรายจากสงครามจากต่างประเทศหรือจากการกบฏโดยใช้กำลังอาวุธเท่านั้น รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับและจะต้องระบุท้องที่ที่จะให้กฏอัยการศึกมีผลใช้บังคับด้วย ประกอบกับเมื่อได้มีการประกาศกฏอัยการศึกแล้ว ให้โอนอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนยังคงใช้อำนาจอื่นในส่วนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารยังมิได้รับโอนไป

เมื่อได้มีการประกาศกฏอัยการศึกขึ้นใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- เข้าตรวจค้นในเคหสถานของประชาชนได้ทั้งกลางวันและกลางคืน
- สั่งให้ผู้พันโทชอาญาและผู้ที่ไม่มียุติมาอยู่ในท้องที่มีประกาศกฏอัยการศึกออกไป
- สั่งให้มีการส่งมอบ การตรวจค้น และการยึดอาวุธปืนและกระสุนปืน
- สั่งห้ามการพิมพ์โฆษณาและการชุมนุมที่มีลักษณะเป็นการยั่วยุให้เกิดความไม่สงบ

เรียบร้อยของสังคม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้กฏอัยการศึกแต่ประชาชนยังคงมีสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่มีได้ถูกจำกัดตามประกาศกฏอัยการศึก

ประเทศอังกฤษ⁶

กฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึกของประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) กฏอัยการศึกที่มีได้มีการตราเป็นกฎหมายแต่เป็นการใช้อำนาจตามสถานการณ์ โดยอาศัยหลักการใช้กำลังพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเกิดขึ้นจากคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ ความหมายของกฏอัยการศึกตามความหมายของประเทศอังกฤษหมายถึง การปกครองประเทศชั่วคราวหรือส่วนหนึ่งของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้ามาแทนที่กฎหมายธรรมดา เพื่อให้เป็นไปตามพระบรมราชโองการหรือประกาศของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร และเมื่อได้

⁶ อภิชัย กุเมือง. (ม.ป.ป.). กฏอัยการศึก : บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายบางประการ. สืบค้น 16 ตุลาคม 2562 <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=265>

ประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วทุกครั้ง จะต้องออกกฎหมายเพื่อปลดเปลื้องความรับผิดชอบจากการกระทำระหว่าง การประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น และ 2) เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง แม้จะมีได้เป็นการบัญญัติเพื่อรองรับ การประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยตรง แต่เนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน เป็นอย่างยิ่ง นั่นคือ พระราชบัญญัติการบริหารราชการพลเรือนในบางสถานการณ์ ค.ศ. 2004 ซึ่งพระราชินี แห่งประเทศอังกฤษทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2004 กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมาย ที่จะบูรณาการพระราชบัญญัติการป้องกันพลเรือน ค.ศ. 1948 (Civil Protection Act 1948) กับพระราชบัญญัติ อำนาจฉุกเฉิน ค.ศ. 1920 (Emergency Powers Act 1920) เข้าด้วยกัน เพื่อวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับ การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญโดยสังเขป ดังนี้

ก. อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกระเบียบเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย ในระหว่างเวลาที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยจะนำมาใช้เฉพาะในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความ รุนแรงมากเท่านั้น ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารต้องตราระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Order in council)

ข. เงื่อนไขการใช้อำนาจ

ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจออกระเบียบเพื่อใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ก็ต่อเมื่อมีข้อเท็จจริง ว่าเกิดหรือกำลังจะเกิดซึ่งอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือความมั่นคงของประเทศ และการออกระเบียบฉุกเฉินเป็นความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงดังกล่าว ทั้งนี้ ระเบียบ ที่ออกมานั้นต้องมีความได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นสาเหตุแห่งการออกระเบียบนี้ และเมื่อประกาศใช้ระเบียบนี้แล้ว รัฐบาลต้องนำระเบียบดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในโอกาสแรก รัฐสภาอาจแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวได้ แต่ต้องให้ความเห็นชอบภายใน 7 วันนับแต่วันที่เสนอระเบียบ เมื่อพ้นระยะเวลา 7 วันแล้วรัฐสภายังไม่ให้ความเห็นชอบให้ถือว่าระเบียบนั้นจะเป็นอันตกไป

ค. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

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

ประเทศเกาหลีใต้

รัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการประกาศภาวะฉุกเฉิน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งภาวะฉุกเฉินนั้นอาจเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึก ในยามสงคราม เกิดภัยพิบัติ หรือเหตุฉุกเฉินที่มีลักษณะเดียวกันและมีความจำเป็นต้องใช้กำลังทหาร หรือมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในประเทศ⁷

⁷ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี (ฉบับ พ.ศ. 2531). (2558). สืบค้น 12 ธันวาคม 2562 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=35645&filename=index

กฎอัยการศึกของประเทศเกาหลีใต้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ⁸

1) กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน (EMERGENCY MARTIAL LAW) ประกาศเพื่อปฏิบัติตามความจำเป็นทางทหาร หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสาธารณะในสถานการณ์สงคราม สถานการณ์ฉุกเฉิน การเกิดจลาจลหรือในกรณีที่น่ากลัวว่าก่อให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ส่วนการปกครองและการดำเนินคดี จนก่อให้เกิดความวุ่นวายอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยทางสังคม

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

เมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจได้ ดังนี้

1. ผู้บัญชาการกฎอัยการศึก มีอำนาจเข้าควบคุมดูแลการดำเนินการทางปกครองและการดำเนินคดีในพื้นที่ที่บังคับใช้กฎอัยการศึก

2. ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน เมื่อผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีความจำเป็นทางทหาร สามารถกำหนดมาตรการพิเศษในการจับกุม กักขัง ริบทรัพย์สิน การค้น การเข้าพักอาศัย การย้ายสื่อสารมวลชน สิ่งพิมพ์เผยแพร่ การประชุม สมาคม หรือการรวมกลุ่มทำกิจกรรมต่าง ๆ

3. ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน ผู้บัญชาการกฎอัยการศึก มีอำนาจในการเกณฑ์หรือระดมพลได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และในกรณีที่จำเป็น ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีอำนาจในการสั่งสืบสวน จดทะเบียน และห้ามส่งออกสิ่งของที่เตรียมใช้เป็นอาวุธ

4. ในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึก กรณีที่ไม่สามารถกระทำการหลีกเลี่ยงทางยุทธศาสตร์ได้นั้น ผู้บัญชาการกฎอัยการศึกมีอำนาจในการทำลาย หรือเพาทรัพย์สินของประชาชนได้ โดยต้องแจ้งถึงเหตุผลต่อหน่วยงานรัฐที่มีเขตรับผิดชอบ และเจ้าของทรัพย์สินนั้น ๆ ก่อน ทั้งนี้ การเพาทำลายต้องทำการชดเชยค่าสินไหมให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน เว้นแต่เป็นความเสียหายที่เกิดจากสงคราม

สำหรับในพื้นที่บังคับใช้กฎอัยการศึกภาวะฉุกเฉิน ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้เบ็ดเสร็จในศาลเดียวในคดีที่ทหารหรือเจ้าหน้าที่กลาโหม พลเรือน กระทำผิดทางอาญา คดีที่เกี่ยวข้องกับการจารกรรมความลับทางทหาร ความผิดทางอาญาใดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการข่มขู่ ด้านตรวจ การจัดหาอาหารที่มีอันตรายและเคลย์ศึก และเมื่อมีการประกาศยกเลิกกฎอัยการศึก อำนาจในการ

⁸ นิธิณี ทองแท้. (2557). เสรีภาพในการชุมนุมของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้). วารสารนิติสังคมศาสตร์, 7(2/2557), 110-112

ปกครอง รวมถึงการดำเนินคดีต่าง ๆ ให้กลับสู่สภาวะปกติ และให้อำนาจในการพิจารณาคดีให้กลับไปอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรม เว้นแต่ประธานาธิบดีเห็นถึงความจำเป็นให้ศาลทหารยังคงอำนาจพิจารณาคดีโดยมีกำหนด 1 เดือน

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

1. ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การรบหรือการสงคราม⁹

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หมายถึง สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขภัยความเสียหายจากภัยพิบัติ สาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง¹⁰

2. ความเป็นมาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทยได้มีการประกาศให้มีผลใช้บังคับครั้งแรกสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี คือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495”¹¹ การตรากฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นมาเพื่อกำหนดวิธีการในการบริหารราชการในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินอันกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ต่อมาในปี 2547-2548 ได้เกิดสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสบไถ่)

⁹ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. สืบค้น 12 ธันวาคม 2562 จาก <https://www.royin.go.th/dictionary/>

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.). พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. สืบค้น 12 ธันวาคม 2562 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law /law2/% A1119/% A1119-20-2548-a0001.pdf>

¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495. (ม.ป.ป.). สืบค้น 12 ธันวาคม 2562 จาก <http://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer/viewer.php>

คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้มีมติให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นมา เพื่อแก้ไขและควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น นั่นคือ “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548” เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับ ความเสียหาย อีกทั้งปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อน จนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้จึงต้องกำหนด มาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว

3. สาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

3.1 ผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ตามความจำเป็น เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น และนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง ฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชน แต่ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันเวลาที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วจึงมาดำเนินการเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายใน 3 วัน ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรี กำหนดแต่ต้องไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันประกาศ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน และหากเมื่อใดที่สถานการณ์ฉุกเฉินได้สิ้นสุดลงแล้วหรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้ให้ความเห็นชอบ หรือเมื่อสิ้นสุด กำหนดเวลาตามประกาศก็ให้นายกรัฐมนตรี ประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นได้

3.2 กรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

เมื่อได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่ใดแล้ว ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกันแก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชนโอนมาเป็นอำนาจของ นายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ รวมทั้งในกรณีที่มีความจำเป็นคณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้ง หน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นการชั่วคราวได้ รวมทั้งให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามบุคคลใดออกนอกเขตสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด (เคอร์ฟิว) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

ห้ามการเสนอข่าวที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเกิดความไม่สงบ ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม หรือการใช้ยานพาหนะที่กำหนด ห้ามใช้อาคารหรือเข้าไปอยู่ในสถานที่ใด ๆ หรืออพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนด แต่หากได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง นอกจากนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการออกข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น

2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุน การกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รั้ว ถอน หรือทำลาย ซึ่งอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตรวจสอบจดหมายหรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการส่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด และการสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร ให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร

4) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

5) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธหรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

6) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณัร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน

โดยเมื่อใดที่เหตุการณ์ร้ายแรงได้ยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการประกาศยกเลิกประกาศที่ออกโดยอาศัยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างร้ายแรงนี้โดยเร็ว ถ้าหากมีการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยตามประกาศ 1) ดังกล่าว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตก่อน หากศาลอนุญาตก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกิน 7 วัน และต้องควบคุมตัวไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานี่ตำรวจที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ แต่จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำผิดมิได้ และหากจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อ ก็สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีก คราวละ 7 วัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินกว่า 30 วัน โดยเมื่อครบกำหนดแล้วหากจะต้องควบคุมต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

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

3.3 การเยียวยาความเสียหาย

ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

4. การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในประเทศไทย

นับตั้งแต่ที่ได้มีการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ขึ้นใช้บังคับ ฝ่ายบริหารได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง จำนวน 7 ครั้ง¹² ดังนี้

ครั้งที่ 1 สมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2548 และนับแต่นั้นมาได้มีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่ดังกล่าวติดต่อกันอีกหลายฉบับจนถึงปัจจุบัน

ครั้งที่ 2 สมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2551 กรณีมีกลุ่มบุคคลดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายและนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ

ครั้งที่ 3 สมัยนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่เขตดอนเมืองและเขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2551 กรณีที่มีกลุ่มบุคคลเข้ายึดท่าอากาศยานดอนเมืองและท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ทำให้เกิดความวุ่นวายและนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ

ครั้งที่ 4 สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2552 กรณีมีกลุ่มบุคคลดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ

ครั้งที่ 5 สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอพระประแดง อำเภอบางบ่อ อำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอธัญบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสามโคก อำเภอลำลูกกา อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และอำเภวังน้อย อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2552 กรณีมีกลุ่มบุคคลดำเนินการปลุกระดม เชิญชวน ทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ การสื่อสาร หรือวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

¹² ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน. (ม.ป.ป.). สืบค้น 16 ธันวาคม 2562 จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search_result.jsp?openPageTime=1576466220564

หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายของแผ่นดินหรือรัฐบาล โดยใช้กำลังข่มขืนใจหรือใช้กำลังประทุษร้าย เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักรไทย

ครั้งที่ 6 สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอบางปะเต่าง อำเภอบางปะอิน อำเภอบางปะอิน และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอธัญบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสสามโคก อำเภอลำลูกกา และอำเภอกลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และอำเภอบางบัวทอง อำเภอบางไทร อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2553 กรณีมีกลุ่มบุคคลดำเนินการที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายและนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยมีการปลุกระดม เชิญชวน ทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา และการสื่อสารด้วยวิธีอื่นใด อันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่ก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในหลายพื้นที่ ต่อมาได้มีกลุ่มบุคคลดำเนินการที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือเตรียมการจะก่อเหตุร้ายในพื้นที่ต่าง ๆ เพิ่มเติม จึงได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ดังกล่าว

ครั้งที่ 7 สมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี และอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2557 กรณีมีกลุ่มบุคคลดำเนินการที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายและนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยมีการปลุกระดม เชิญชวน ทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา และการสื่อสารด้วยวิธีอื่นใดอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่ก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในหลายพื้นที่

5. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีศึกษาของต่างประเทศ¹³

ประเทศฝรั่งเศส

ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะจะปรากฏอยู่ในทั้งระดับรัฐธรรมนูญและระดับรัฐบัญญัติ ในระดับรัฐธรรมนูญจะมีการใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์ร้ายแรงของชาติ ซึ่งเป็นอำนาจการตัดสินใจโดยเด็ดขาดของประธานาธิบดี แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานาธิบดีต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับองค์กรอื่น ๆ ก่อนก็ตาม แต่ความเห็นที่ได้รับการปรึกษาจากองค์กรอื่น ๆ ก็ไม่มีผลผูกมัดต่อการตัดสินใจของประธานาธิบดี การใช้อำนาจพิเศษประการนี้ของประธานาธิบดีแทบจะไม่มี การควบคุม ประธานาธิบดีสามารถดำเนินการได้โดยปราศจากการคานและถ่วงดุลอำนาจอย่างจริงจัง และประเภทที่สอง

¹³ สมยศ จันทสมบัติ. (2560). ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. 10(1), 167-191.

เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงวิธีการประกาศกฎอัยการศึกและการขยายระยะเวลาใช้กฎอัยการศึกที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ส่วนในระดับรัฐธรรมนูญ การใช้กฎอัยการศึกจะมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1849 และรัฐธรรมนูญที่ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1878 และท้ายสุดคือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Loi instituant un état d'urgence of 1955) ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสองประเภทดังกล่าวมีมาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 การประกาศกฎอัยการศึก (State of Siege) จะสามารถประกาศได้เมื่อมีภัยคุกคามฉับพลันอันเนื่องมาจากสงครามต่างประเทศ หรือการก่อกบฏโดยใช้อาวุธ การพิจารณาตัดสินใจประกาศกฎอัยการศึกจะกระทำโดยรัฐบาล แต่การขยายระยะเวลาการประกาศกฎอัยการศึกออกไปอีกเกินกว่า 12 วันแรกเริ่มจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา อันสะท้อนถึงหลักการการตรวจสอบและควบคุมโดยรัฐสภา (Principle of Parliamentary Oversight) ส่วนรัฐธรรมนูญว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินได้กำหนดเงื่อนไขว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะสามารถประกาศได้โดยรัฐบาล ในกรณีที่เกิดอันตรายอย่างฉับพลันอันเนื่องมาจากการประทุษร้ายอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อย หรือในสถานการณ์ที่อาจจะถือเสมือนเป็นภัยพิบัติสาธารณะเช่นเดียวกันกับในกรณีของการประกาศกฎอัยการศึก การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกเกินกว่า 12 วันแรกเริ่มจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเช่นเดียวกัน

ประเทศเยอรมนี

ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศเยอรมนีจะบัญญัติอยู่ในกฎหมายพื้นฐาน (The German Basic Law) หรือรัฐธรรมนูญของประเทศ ในบทบัญญัติทั้งสิ้น 28 มาตรา ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “รัฐธรรมนูญในภาวะฉุกเฉิน” (Notstandsverfassung) โดยแยกประเภทเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินภายใน (Internal Emergency) กับสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะตึงเครียด (State of Tension) และสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศ (State of Defence) สถานการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดก็คือ สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศ อันกำหนดขอบเขตเป็นสถานการณ์ที่ซึ่งอาณาเขตของสหพันธรัฐถูกโจมตีโดยกองกำลังติดอาวุธหรือคุกคามอย่างชัดเจนจากการโจมตีดังกล่าว การพิจารณาตัดสินใจว่ามีเหตุการณ์เช่นว่านี้ดำรงอยู่ จะต้องกระทำโดยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) โดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ (Bundesrat) บนพื้นฐานเมื่อรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐร้องขอและกำหนดว่าต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจำนวนสองในสามของเสียงที่มาลงคะแนนซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในบางกรณีที่มีอุปสรรคอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันเวลาหรือไม่อาจประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยครบองค์ประชุม คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee) อาจทำหน้าที่แทนทั้งสภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อย่างไรก็ตาม วิธีการตามกระบวนการประชาธิปไตยจะเป็นวิธีพิจารณาในประการเหล่านี้เป็นการตัดสินใจสุดท้ายตามที่ได้กำหนดว่าสภาผู้แทนราษฎรโดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อาจยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยคณะกรรมาธิการร่วมในเวลาใดก็ได้ และอาจประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศในเวลาใดก็ตาม หากเงื่อนไขของสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศไม่มีอยู่อีกต่อไป และการประกาศยกเลิกนี้ต้องกระทำโดยไม่ชักช้า ซึ่งวิธีการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นข้อดีของระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์

ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศเยอรมนี แต่ข้อจำกัดอยู่ตรงที่กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ได้กำหนดขอบเขตระยะเวลาการสิ้นสุดของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ ไม่ว่าจะเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายในหรือสถานการณ์ฉุกเฉินภายนอกก็ตาม กล่าวคือกฎหมายยอมให้สถานการณ์ฉุกเฉินดำเนินไปอย่างไม่มีกำหนดจนกระทั่งเสียงข้างมากของทั้งสองสภาจะลงคะแนนเพื่อที่จะยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

ประเทศอังกฤษ¹⁴

ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้นบัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมดา ระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004) ซึ่งให้คำนิยามคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะค่อนข้างกว้าง รวมถึงเหตุการณ์หรือสถานการณ์ใด ๆ ที่คุกคามและจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสวัสดิการมนุษย์ สิ่งแวดล้อม และยังหมายความรวมถึงสงครามและลัทธิก่อการร้ายซึ่งคุกคามก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ตามก็มีความพยายามที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อที่จะจำกัดการใช้อำนาจนั้นด้วยหลักการต่าง ๆ หลายประการที่ฝ่ายบริหารต้องพิสูจน์ต่อกฎหมายบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ที่เรียกว่า “หลักประกันความปลอดภัยสามชั้น” (Triple Lock Guarantee) ซึ่งบุคคลผู้มีหน้าที่ประกาศและออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องพิสูจน์ด้วยเหตุผลอันน่าพอใจว่าการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินจะนำมาใช้ได้ก็แต่เฉพาะเมื่อมีองค์ประกอบครบหลักที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ 1) หลักความร้ายแรงของสถานการณ์ (Principle of Seriousness) กล่าวคือสถานการณ์ฉุกเฉินที่คุกคามจนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสวัสดิการมนุษย์ สิ่งแวดล้อม หรือความมั่นคงนั้นได้เกิดขึ้นมาแล้วหรือกำลังเกิดขึ้นอยู่ หรือใกล้ที่จะเกิดขึ้น 2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) กล่าวคือ มีความจำเป็นจะต้องออกข้อกำหนดเป็นการเร่งด่วน เพื่อที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอ และ 3) หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) กล่าวคือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องได้สัดส่วนกับกับลักษณะเฉพาะหรือผลของสถานการณ์ฉุกเฉิน

ส่วนการควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 2004 ได้กำหนดให้รัฐสภา (House of Parliament) เป็นผู้ควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้รัฐมนตรีอาวุโส (Senior Minister of the Crown) จะต้องนำเสนอการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ วิธีการเช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นหลักประกันที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดีว่าการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินยอมเป็นสิ่งที่ถูกต้องและนำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างแท้จริง (A Genuine Emergency) เพราะหากเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือนำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ที่เรียกกันว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินเทียมหรือลวง” (Fictitious/Fancied State of Emergency) รัฐสภาก็จะได้พิจารณาลงมติยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการปฏิบัติการที่ได้

¹⁴ สมยศ จันทรมบัติ. (2560). ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. 10(1), 167-191.

กระทำภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น หรือหากรัฐสภาไม่ได้มีมติรับรองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นก็จะมีผลสิ้นสุดลงภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้นำเสนอประกาศนั้นต่อรัฐสภา

การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

จากสถานการณ์ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้และในสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย) ที่มีความรุนแรงอันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวให้ยุติลงโดยเร็ว ซึ่งในกรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อเพิ่มมาตรการทางกฎหมายและให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่รัฐมากกว่ากฎหมายปกติ ทำให้พบปัญหาในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกินความจำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ เช่น กรณีการซ้อมทรมานผู้ต้องสงสัยในคดีความมั่นคงขณะควบคุมตัว จนนำมาสู่การฟ้องร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยที่ผ่านมามีคณะกรรมการปฏิบัติการยุทธศาสตร์ด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงอันกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่าการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำทรมาน และมีการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่ไร้มนุษยธรรมต่อผู้ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่ให้รับสารภาพ การทำร้ายร่างกายโดยการชกที่ใบหน้า การใช้ไฟฟ้าช็อตและใช้บุหรี่จี้ตามร่างกาย การใช้ถุงดำคลุมศีรษะจนเกือบขาดอากาศหายใจ การซักถามด้วยระยะเวลาติดต่อกันกว่า 18 ชั่วโมง โดยไม่มีการพัก¹⁵ เป็นต้น

ผลกระทบของการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จากรายงานการศึกษาเกี่ยวกับการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงบทความทางวิชาการ ได้มีนักวิชาการให้ความสนใจศึกษา และมีข้อสังเกตต่อการใช้กฎหมายดังกล่าว อาทิ

¹⁵ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2557). รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551. สืบค้น 12 ธันวาคม 2562 จาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/2dc1fdb1-0698-44c9-9316-d9b5016a7951/กสม-7-รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอ.aspx>

กรกฎ ทองชะโชค¹⁶ ได้ทำการศึกษา เรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” พบว่า การใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะผลจากการประกาศใช้กฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 คือ 1) ภาคประชาชนยังมองว่าเป็นการส่งเสริมการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หลักกฎหมายเช่นนี้อาจจะเป็นการให้ท้ายหรือส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาได้ 2) เจ้าหน้าที่ที่ทำการจับกุม คุมขัง สืบสวน สอบสวน โดยอ้างกฎหมายพิเศษเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายปกติ เช่น อ้างว่าอาศัยอำนาจตามกฎหมายอัยการศึกฯ หรือตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ โดยแท้ที่จริงแล้ว ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมตามปกติ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถอ้างกฎหมายพิเศษได้ และบางกรณีคำร้องต่อศาลเพื่อขอออกหมายจับ หมายค้น จะบรรยายคำร้องเกินความเป็นจริงเพื่อใช้เป็นเรื่องความผิดต่อความมั่นคง ทั้ง ๆ ที่บางเรื่องเป็นอาชญากรรมธรรมดา

สุทธิพร บุญมาก เมธี ดิสวัสดิ์ ญฐพงษ์ จิตรนิรัตน์ และ จ่านง แรกพินิจ¹⁷ ได้ทำการศึกษา เรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้” พบว่า 1) ความรู้ความเข้าใจประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความรู้ความเข้าใจที่ดีต่อการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในระดับปานกลาง และประชาชนในพื้นที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อบังคับในบางมาตรา ซึ่ง กอ.รมน. ภาค 4 สน. ที่เป็นหน่วยงานพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่อย่างทั่วถึง การไม่มีความรู้ความเข้าใจ มีผลกระทบต่ोजิตวิทยาของประชาชนว่าถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพภายใต้การบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 2) ผลกระทบของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยรวม และผลกระทบรายได้ทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และจิตวิทยา 3) การเปรียบเทียบผลกระทบของการบังคับใช้

¹⁶ กรกฎ ทองชะโชค. (2557). การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 5(7), 6-7.

¹⁷ สุทธิพร บุญมาก เมธี ดิสสวัสดิ์ ญฐพงษ์ จิตรนิรัตน์ และ จ่านง แรกพินิจ. (2558). ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารปารีชาติ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 28(1), 150-154.

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากสถิติเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ มีการกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองและชานเมืองส่งผลให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพค้าขายหรือธุรกิจส่วนตัว มีความวิตกกังวลต่อสถานการณ์ ทำให้ได้รับผลกระทบมากกว่าผู้ที่ประกอบอาชีพอื่น ๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงกลุ่มเสี่ยง คือ ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ได้รับผลกระทบมากกว่าอาชีพอื่น ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนราธิวาสได้รับผลกระทบน้อยกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา นั้นอาจเนื่องจากจังหวัดนราธิวาสมีสถิติการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบน้อยกว่าจังหวัดปัตตานีและยะลา 4) การบังคับใช้กฎหมายประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ครั้งหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีเพียงหนึ่งในสามของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เห็นด้วยกับการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

อนุกุล อาแวปุเตะ¹⁸ ประธานศูนย์ทนายความมุสลิมประจำจังหวัดปัตตานี มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายพิเศษที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สรุปได้ดังนี้ 1) ปัจจุบันกฎหมายพิเศษที่ใช้บังคับในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีความมุ่งหมายในการใช้บังคับที่แตกต่างกัน ซึ่งควรใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ใช้ทั้งกฎอัยการศึกและพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ส่งผลให้มีอำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยโดยอาศัยทั้งอำนาจของกฎอัยการศึก และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน 2) บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นกฎอัยการศึกหรือพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นเพียงผู้ต้องสงสัยไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่สิทธิของบุคคลเหล่านั้นถูกจำกัดยิ่งกว่าผู้ต้องหา กล่าวคือ ไม่สามารถพบญาติหรือทนายความได้ ถูกจำกัดเวลาในการเยี่ยม มีการย้ายสถานที่เพื่อไม่ให้ญาติทราบถึงสถานที่ควบคุมตัว ถูกกดดันจากการซักถาม โดยวิธีการทรมานเพื่อรีดข้อมูลโดยการดำเนินกรรมวิธีการซักถาม ซึ่งหลายกรณีพบว่าหากไม่ให้ข้อมูลหรือไม่ทราบข้อเท็จจริง หรือไม่ยอมรับข้อเท็จจริงจากการซักถาม ถือว่าไม่ให้ความร่วมมือ อาจมีการปฏิบัติที่แตกต่างกับผู้ที่ให้ข้อมูลแม้ข้อเท็จจริงที่ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่นั้นไม่เป็นความจริงก็ตาม 3) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรา 11 (1) ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการที่จะจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินฯ แต่ในทางปฏิบัติเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ไม่สามารถที่จะป้องกันเหตุร้ายโดยอาศัยกฎหมายพิเศษได้ แต่หลายเหตุการณ์กลับพบว่าภายหลังเกิดเหตุได้มีการจับกุมและควบคุมบุคคลที่ต้องสงสัยจำนวนมากซึ่งไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น 4) บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ จะต้องเข้าสู่การดำเนินกรรมวิธีในการซักถามข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

¹⁸ อนุกุล อาแวปุเตะ. (2552). ปัญหาการใช้กฎหมายพิเศษในชายแดนใต้. สืบค้น 13 ธันวาคม 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/349>

ซึ่งกระบวนการซักถามดังกล่าวเป็นการแสวงหาข้อมูลจากผู้ต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบ เพื่อเป็นแนวทางในการที่หาตัวบุคคลที่อยู่เบื้องหลังและเป็นแกนนำในการปลุกระดม หรือยุยงส่งเสริมให้ก่อเหตุการณ์ความไม่สงบ ดังนั้น ผู้ที่จับกุมและควบคุมตัวดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนแหล่งข่าวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงในการที่จะวิเคราะห์ข้อมูล ในการที่จะพิสูจน์ข้อมูลที่ได้มา อันเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของการสืบสวนแสวงหาพยานหลักฐาน และป้องกันเหตุการณ์ความไม่สงบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ผลการซักถามของผู้ที่ให้ข้อมูล รวมทั้งตัวบุคคลที่ให้ข้อมูลซึ่งเป็นแหล่งข่าวจึงเป็นความลับไม่ควรเปิดเผยไปให้แก่บุคคลภายนอกทราบ กระบวนการซักถามจึงไม่ใช่การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และผลการซักถามจึงไม่อาจที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันผู้ถูกซักถามในชั้นพิจารณาคดีของศาลได้ แต่จากการจับกุมและควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษกลับพบว่าหลายต่อหลายคดีได้นำผลการซักถามมาเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีกับผู้ถูกซักถาม 5) ในกรณีที่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นในหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ได้มีการปิดล้อมตรวจค้นและจับกุมบุคคลต้องสงสัยตามกฎหมายพิเศษ เป็นกลุ่มหลาย ๆ คน บุคคลที่ถูกควบคุมตัวบางคนได้รับการปล่อยตัว บางคนเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และบางคนแยกไว้เพื่อกันเป็นพยานโดยให้พนักงานสอบสวนทำการสอบปากคำเป็นพยานตามผลการซักถามที่จัดทำขึ้นในชั้นควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ ส่งผลให้ผู้ที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวซึ่งอยู่ในหมู่บ้านเดียวกันมีการขัดทอดซึ่งกัน เกิดความหวาดระแวงในหมู่บ้าน ชุมชนและหมู่บ้านที่เคยสงบสุขกลับต้องอยู่ด้วยความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน 6) หมายถึงตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ศาลเป็นผู้ออกหมายโดยอาศัยข้อมูลจากสามฝ่าย คือ ฝ่ายปกครอง ตำรวจ และทหาร แต่หลายต่อหลายครั้งพบว่าเจ้าหน้าที่ได้ให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องแก่ชาวบ้าน โดยเฉพาะการอาศัยบุคคลที่มีรายชื่อตามหมายจับให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมอบรมโครงการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่จัดขึ้น และให้คำมั่นสัญญาว่าหากเข้าร่วมโครงการแล้วจะลบรายชื่อออกจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ 7) บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษภายหลังที่ถูกปล่อยตัวไปแล้ว ไม่สามารถที่จะดำเนินชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุขเยี่ยงคนทั่วไป กล่าวคือ หากมีเหตุการณ์เกิดขึ้นในหมู่บ้านเจ้าหน้าที่ก็จะมุ่งสงสัยในบุคคลเหล่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาหนักใจของผู้ที่ถูกใช้กฎหมายทั้งที่ตนเองไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง และอาจมีการออกหมายจับแล้วซ้ำแล้วซ้ำเล่าไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงไม่ประสานงานในการเพิกถอนหมาย และในกรณีที่บุคคลเหล่านี้จะเดินทางไปต่างประเทศจะพบว่าถูกแบล็คลิสต์ (บัญชีดำ) ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจคนเข้าเมือง และ 8) การออกหมายจับโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บุคคลที่ถูกออกหมายจับตกเป็นผู้ต้องหาตามกฎหมาย เนื่องจากในหมายจับได้ระบุข้อกล่าวหาและฐานความผิดไว้ และพนักงานสอบสวนมีพยานหลักฐานที่จะดำเนินคดีตามข้อกล่าวหาได้ เมื่อจับบุคคลตามหมายจับแล้ว พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการควบคุม 48 ชั่วโมง หากการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น อาจยื่นคำร้องขอฝากขังต่อศาล ดังนั้นผู้ที่ถูกจับตามหมายจับจึงไม่มีอำนาจในการที่จะควบคุมตามกฎหมายพิเศษได้ แต่เจ้าหน้าที่ได้มีการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ ภายหลังที่มีการจับกุมตามหมายจับแล้วแจ้งข้อกล่าวหาในชั้นยื่นคำร้องขอฝากขังกลับนำตัวผู้ต้องหาไปควบคุมตามกฎหมายพิเศษและเข้าสู่การดำเนินกรรมวิธีการซักถาม

นอกจากนี้ สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์¹⁹ ได้ทำการศึกษาวิจัยประเมินผลกระทบของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต่อการจัดการและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2552 พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เห็นว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ เป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการควบคุม และป้องปรามการเกิดสถานการณ์ความไม่สงบ และประเมินว่าประสบความสำเร็จในการตรึงสถานการณ์ไม่ให้รุนแรงกว่าที่เป็นอยู่ในขณะที่กลุ่มผู้นำศาสนา เ็นนิจิโอะ และกลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกจับกุมตัว กลับเห็นว่าการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ล้มเหลวในการสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม จากผลการวิจัยดังกล่าวยังพบว่า ผลกระทบแง่ลบที่เกิดจากการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ส่วนมากเกิดจากปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ได้เกิดจากตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน อาทิ ปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่และการประสานงานที่ไม่สอดคล้อง ส่งผลต่อผู้ต้องสงสัยในกรณีการถูกออกหมายจับ และมีข้อติดค้างอยู่ตลอด เนื่องจากหมายจับตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ไม่มีอายุความ หรือปัญหาเชิงเทคนิค

ข้อเสนอแนะ

จากรายงานการศึกษาและรวมถึงบทความทางวิชาการ ดังกล่าวข้างต้นได้มีข้อเสนอแนะต่อกฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สรุปได้ ดังนี้

กรกฎ ทองชะโชค²⁰ ได้ทำการศึกษา เรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” ผู้ทำการศึกษาได้มีข้อเสนอแนะว่า 1) ควรกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการในการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่เมื่อเกิดเหตุจนถึงการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งปัจจุบันแต่ละหน่วยงานยังทำงานแยกส่วน 2) ควรกำหนดพื้นที่เพิ่มเติมในการยกเลิกประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยพิจารณาจากพื้นที่ซึ่งไม่ได้เกิดเหตุการณ์อันเนื่องมาจากพี่น้องมุสลิมเกิดความกังวลในการใช้อำนาจของรัฐ 3) ควรสร้างรูปแบบให้องค์กรเอกชนไม่ว่าจะเป็นศูนย์มูลนิธิทุนความมุสลิม หรือองค์กรเอกชนอื่น เข้ามาร่วมในการบริหารจัดการในรูปแบบของการมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกองบัญชาการผสมพลเรือน ร่วมกับตำรวจทหารด้วย เนื่องจากเป็นองค์กรที่ประชาชนในพื้นที่ไว้วางใจ 4) ควรกำหนดรูปแบบให้ชัดเจนถึงการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการกำหนดถึงข้อบังคับของความหมายของคำว่าผู้หลงผิดหรือผู้รู้เท่าไม่ถึงการณ์ว่ากรณีบุคคลใดหรือการกระทำความผิดประเภทใดที่จะอยู่ในข่ายของการส่งให้ผู้อำนวยความสะดวกความมั่นคงภายในอบรม

¹⁹ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2552). เปิดงานวิจัย CSCC ประเมินผล พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ หนูน “นิรโทษกรรม” ตาม พ.ร.บ.ความมั่นคง. สืบค้น 13 ธันวาคม 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/389>

²⁰ กรกฎ ทองชะโชค. (2557). การบังคับใช้กฎหมายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 5(7), 6-7.

สุทธิพร บุญมาก เมธี ดิสวัสดิ์ ญฐพงษ์ จิตรนิรัตน์ และจำนง แรกพินิจ²¹ ได้ทำการศึกษา เรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ผู้ทำศึกษามีข้อเสนอแนะว่า

- 1) การขอขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา เพื่อการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทรวงยุติธรรม และรัฐบาล ควรกำหนดนโยบายการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้
 - 1.1) ควรสร้างกลไกในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ผ่านบทบาทของศูนย์ยุติธรรมชุมชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
 - 1.2) ต้องสร้างความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้แก่ประชาชนอย่างถูกต้อง ทั้งในแง่ตัวบทกฎหมาย และแนวทางในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ก่อเหตุรุนแรง หรือผู้ต้องสงสัยของ กอ.รมน. ภาค 4 สน. ที่เป็นหน่วยงานพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
- 2) การประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ในกรณีประกาศในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง รัฐไม่ควรประกาศฝ่ายเดียวซึ่งอาจจะไม่ได้ผลแต่ควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศยกเลิกแล้วรัฐบาลควรมีกฎหมายอื่นมาทดแทนในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ รัฐบาลมีกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตามพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 อยู่แล้ว และรัฐบาลสามารถประกาศให้พื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีเหตุการณ์อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อให้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้ แทน พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เช่นเดียวกับในเขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และอำเภอแม่ลานจังหวัดปัตตานี ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ใช้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐใกล้เคียงกับกฎหมายปกติที่ต้องอาศัยอำนาจศาลในการดำเนินการ ซึ่งภาคประชาชนให้การยอมรับมากกว่า พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะต้องมีกลไกและกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ รวมถึงเหตุผลความจำเป็น และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ก่อนการประกาศบังคับใช้ แทน พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

²¹ สุทธิพร บุญมาก เมธี ดิสวัสดิ์ ญฐพงษ์ จิตรนิรัตน์ และ จำนง แรกพินิจ. (2558). ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารปารีชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ, 28(1), 150-154.

รายงานการศึกษาของสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์²² ได้ทำการศึกษาวิจัยประเมินผลกระทบของพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต่อการจัดการและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2552 มีข้อเสนอแนะกรณีหากยังไม่สมควรยกเลิกพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 สมควรต้องมีมาตรการรองรับและ ผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ดังนี้ 1) การใช้อำนาจตรวจค้น และการจับกุม เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย มีมาตรการในการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ และระมัดระวังมากขึ้น เพื่อลดผลกระทบด้านความรู้สึกประชาชน ในการถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ และความรู้สึกถูกคุกคามความสงบสุขจากเจ้าหน้าที่รัฐ 2) ปรับปรุงแก้ไขระบบ การจัดกำลังพล โดยให้มุ่งเน้นกำลังพลในพื้นที่ และเป็นกองกำลังประจำถิ่นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่าง ต่อเนื่องในระยะยาว ซึ่งจะทำให้กระบวนการใช้อำนาจโดยขาดการตรวจสอบข้อเท็จจริงจะหมดไป 3) ให้ความสำคัญ และมีนโยบายที่เข้มงวด จริงจังกับการทำความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับ การบังคับใช้กฎหมายให้รับรู้ถึงเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการบังคับใช้กฎหมายภายใต้กรอบ นโยบายการเมืองนำการทหาร และยุทธศาสตร์พระราชทานเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา และมีมาตรการลงโทษ ที่เด็ดขาด รวดเร็วกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่กระทำการใด ๆ เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยมิชอบ 4) ให้ความสำคัญกับการพัฒนากองกำลังประจำถิ่นในชุมชน เช่น อส. ชรบ. เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็ง และเมื่อพื้นที่ใดมีความสามารถในการปกป้อง ค้ำครองตนเองได้ ก็ให้มีการยกเลิกกฎหมายพิเศษในชุมชน เพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ชุมชนอื่น 5) ให้ความรู้และทำความเข้าใจกับประชาชน เกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็น ในการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของ ประชาชน และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน บนพื้นฐานของการ อำนวยความปลอดภัย และการอำนวยความสะดวกที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน 6) เห็นสมควรผลักดันในเชิงนโยบาย เพื่อให้มีบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทุกชั้นตอน เช่น พนักงานสอบสวน อัยการ ศาล และทนายความ ที่มีความเชี่ยวชาญ และชำนาญการเป็นพิเศษ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ เนื่องจากอาชญากรรมในพื้นที่ที่มีความสลับซับซ้อน เกี่ยวโยงเป็นกระบวนการและเป็นองค์กรปิดลับ และ 7) เห็นควรให้ กยต. (คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจาก สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้) นำร่างหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ จากการกระทำจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศเป็นหลักเกณฑ์ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ถูกควบคุมตัวตามกฎอัยการศึก และ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ให้ได้รับการชดเชย ช่วยเหลือ ในอัตราวันละ 350 บาท โดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่เริ่มมีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการ แสดงออกให้เห็นถึงความจริงใจของรัฐบาลในการพยายามแก้ไขปัญหา และการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของ ประชาชนตามรัฐธรรมนูญควบคู่กันไปด้วยในเวลาเดียวกัน

²² ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2552). เปิดงานวิจัย CSCC ประเมินผล พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ หนุน “นิรโทษกรรม” ตาม พ.ร.บ.ความมั่นคง. สืบค้น 13 ธันวาคม 2562 จาก [https://deepsouthwatch.org /th/node/389](https://deepsouthwatch.org/th/node/389)

จากการศึกษารายงานการพิจารณาศึกษากรณีการทบทวนการขยายเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูการพัฒนาตามวิถีวิวัฒน์ธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งคณะกรรมการฯ ของวุฒิสภา ได้มีข้อสังเกต ดังนี้²³

1) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยหลักการแล้วเป็นอำนาจที่ฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้เพื่อป้องกัน แก้ไข ปรามปราม ระวังภัยภัย ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน เพื่อให้เหตุการณ์กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ซึ่งเป็นไปตามหลักสากล แต่เนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บางส่วนได้กระทำการอันมีลักษณะรุนแรงเกินความจำเป็น ไม่สมควรแก่เหตุ หรือเป็นการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ในประเด็นนี้ ภาครรัฐควรยกระดับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการมีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ ประสานงานรวมทั้งบริการประชาชนผู้เดือดร้อนอย่างเป็นรูปธรรม มีความเป็นอิสระ และมีความเป็นเอกภาพในการทำงานในพื้นที่

2) รัฐบาลควรมีการทบทวนพื้นที่ซึ่งได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงอย่างเป็นรูปธรรม โดยนำกรณีที่ได้ยกเลิกแล้วที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี มาเป็นแบบอย่าง และควรคงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้สำหรับพื้นที่ซึ่งมีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

3) เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อถือของประชาชนต่อการขยายเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในแต่ละครั้ง รัฐบาลควรประกาศเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการขยายระยะเวลาให้ชัดเจน เพื่อสร้างความเข้าใจต่อประชาชนในพื้นที่ และควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการทบทวน ประเมินความจำเป็นด้วย

4) ในพื้นที่ซึ่งมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ ซ้อนกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ควรมีการทบทวนเป็นรายพื้นที่ด้วยว่าพื้นที่ใดมีความจำเป็นอย่างยี่งที่ต้องใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ ด้วย เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ มีลักษณะรุนแรงส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่ากฎหมายด้านความมั่นคงฉบับอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน

5) ควรมีการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ โดยให้รัฐสภามีโอกาสถ่วงดุลการใช้อำนาจในการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารได้ตามสมควร โดยคำนึงถึงความเหมาะสมระหว่างเอกภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควบคู่กัน

²³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2555). รายงานการพิจารณาศึกษากรณีการทบทวนการขยายเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูการพัฒนาตามวิถีวิวัฒน์ธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ วุฒิสภา. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์

แนวทางการสร้างความเข้าใจในกระบวนการยุติธรรมภายใต้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง

ที่ผ่านมารัฐบาลโดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้พยายามสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากรายงานผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้มีการบูรณาการขับเคลื่อนเครือข่ายสร้างความเข้าใจในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีนักกฎหมายผู้ประสานงาน นักบริการประจำเรือนจำ นักกฎหมายอิสลามประจำสำนักงานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด เจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกความเป็นธรรมประจำจังหวัด/อำเภอ เครือข่ายอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมภาคประชาชน นักประชาสัมพันธ์และบริการประชาชน บัณฑิตอาสาพัฒนา มาตุภูมิ และเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าร่วมจำนวนทั้งสิ้น 250 คน ผู้เข้าร่วมกิจกรรมมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายพิเศษที่บังคับใช้ในพื้นที่ เช่น พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจตนารมณ์ในการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้ และสามารถนำไปถ่ายทอดสร้างความเข้าใจให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ นอกจากนี้ยังได้มีการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขับเคลื่อนยุติธรรมทางเลือกกับกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาล ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ พนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่ยุติธรรมจังหวัด นักพัฒนาชุมชน บุคลากรทางการศึกษาเข้าร่วมจำนวนทั้งสิ้น 297 คน ซึ่งผู้เข้าร่วมกิจกรรมได้รับความรู้เกี่ยวกับกฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้นสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้และทราบถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การประกาศใช้กฎหมายพิเศษ พื้นที่การบังคับใช้ เจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การบังคับใช้กฎหมายในห้วงของการเปลี่ยนผ่านที่รัฐบาลมีนโยบายในการปรับลดพื้นที่การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน²⁴

²⁴ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. (2561). ผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สืบค้น 13 ธันวาคม 2662 จาก <http://www.sbpac.go.th/wp-content/uploads/2019/05/report-2561.pdf>



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร