

แนวทางการพัฒนาการบังคับใช้พระราชกำหนด
การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
กรณีการลดผลกระทบต่อประชาชน
ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐ

เอกสารวิจัยส่วนบุคคล



นพ. ปญญาสมา ฮามภ

โดย

นายภาณุทัต ฎริปัญญาวานิช
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สำนักงานสภาพัฒนาการสังคมแห่งชาติ

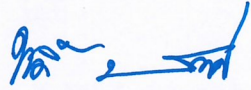
วิทยาลัยการทัพบก

กันยายน 2567

เอกสารวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ
 ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กรณีการลดผลกระทบต่อ
 ประชาชนในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐ
โดย นายภาณุทัต ภูริปัญญวานิช
อาจารย์ที่ปรึกษา พันเอก ทักษพงษ์ บำเรอราช

วิทยาลัยการทัพบก อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรหลักประจำ วิทยาลัยการทัพบก ปีการศึกษา 2567 และเห็นชอบให้เป็น
เอกสารวิจัยส่วนบุคคลที่อยู่ในเกณฑ์ระดับ ดีมาก

พลตรี




(ทงศ์กิตดี มหาวงศ์)

ผู้บัญชาการวิทยาลัยการทัพบก

คณะกรรมการควบคุมเอกสารวิจัยส่วนบุคคล


พันเอก



(ยุทธนา ชันทอง)

ประธานกรรมการ

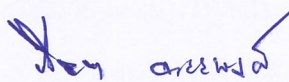
นาย



(พลากร ดาวเจริญ)

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา

พันเอก



(ปริญญา ฉายะพงษ์)

กรรมการ

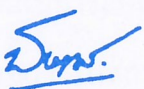
พันเอก



(ทักษพงษ์ บำเรอราช)

กรรมการ

พันเอกหญิง



(จันทิรา นาคบุญนำ)

กรรมการ

บทคัดย่อ

ผู้วิจัย	นายภาณุทัต ภูริปัญญาวิช
เรื่อง	แนวทางการพัฒนาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กรณีการลดผลกระทบต่อประชาชนในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐ
วันที่	๑ กันยายน 2567 จำนวนคำ : 9,999 จำนวนหน้า : 33
คำสำคัญ	พ.ร.ก. ฉุกเฉิน, จังหวัดชายแดนภาคใต้, สิทธิมนุษยชน, สถานการณ์ฉุกเฉิน
ชั้นความลับ	ไม่มี

การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่เพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อป้องกัน แก้ไข ระวังภัยภัย และจัดการกับสถานการณ์ที่มีความรุนแรงอันอาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในส่วนการบังคับใช้ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากกระบวนการก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ปัญหาการควบคุมระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และปัญหาการจำกัดการตรวจสอบความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง การจำกัดองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยจะต้องคำนึงถึงการดำเนินการใน 2 ส่วนควบคู่กันไป ได้แก่ 1. การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาค และเป็นธรรม และ 2. การเคารพในสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องสงสัย ดังนั้นจึงนำไปสู่การพัฒนามาตรการ หรือแนวทางที่ก่อให้เกิดความสมดุล หรือมีปฏิสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกันในระหว่างการบังคับใช้กฎหมาย และการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน เพื่อลดผลกระทบต่อประชาชนในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

ABSTRACT

AUTHOR: Mr. Panutat Puripunyanich

TITLE: Guidelines for enforcing Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations, B.E. 2548 (2005) with a case study on mitigating the impact on the populace in addressing state emergencies.

DATE: [1](#) September, 2024 **WORD COUNT :** 9,999 **PAGES :** 33

KEY TERMS: Southern Border Provinces, Human Rights, Emergency Situations

CLASSIFICATION: Unclassified

The enforcement of Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations, B.E. 2548 (2005). These decrees are special legislation that allows state officials additional authority to prevent, address, suppress, and manage violent situations that could affect state stability. These decrees reflect problems with law enforcement, specifically those related to pre-declaration emergency processes, time frame controls for emergency declarations, restrictions on government officials' accountability, and organizational limitations on state power oversight. Legal actions and regulations are required to regulate the use of governmental authority, taking into account two different approaches: 1. Efficient, unbiased, and equitable law enforcement; and 2. Respect for suspects' human rights, resulting in the creation of policies or procedures that encourage harmony or mutually beneficial interactions between law enforcement and human rights respect to mitigate the impact on the public in resolving emergency situations for state governance enforcement in future emergencies.

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความรู้และความกรุณาจากคณาจารย์ของวิทยาลัยการทัพบกทุกท่าน ที่กรุณาประสิทธิประสาทวิชาให้ความรู้และประสบการณ์ที่ทรงคุณค่าอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านอาจารย์ที่ปรึกษาประจำกลุ่มทั้ง 4 ท่าน ได้แก่ พันเอก ยุทธนา ชันทอง พันเอก ปริญญา ฉายะพงษ์ พันเอก ทศพงษ์ บำเรอราช และพันเอกหญิง จันทิรา นาคบุญนำ รวมทั้ง ดร.อิทธิกร ขำเดช อาจารย์ที่ปรึกษาพิเศษ ที่กรุณาให้แนวคิดที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำเอกสารวิจัยส่วนบุคคล รวมถึงตรวจสอบต้นฉบับอย่างละเอียด จนทำให้งานวิจัยนี้เสร็จสมบูรณ์ รวมถึง พลตรี ทนงค์ดี มหาวงศ์ ผู้บัญชาการวิทยาลัยการทัพบก ที่กรุณาอนุมัติให้ผู้วิจัยได้จัดทำวิจัยฉบับนี้

นอกจากคณาจารย์ของวิทยาลัยการทัพบกแล้ว ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณ นายพลากร ดาวเจริญ ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา และทีมงานเจ้าหน้าที่กลุ่มกฎหมาย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติทุกท่าน สำหรับการสนับสนุน ข้อมูล แนวความคิด คำอธิบาย และข้อชี้แนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ยิ่ง ส่งผลให้การทำเอกสารวิจัยฉบับนี้ มีความสมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงตามความมุ่งหมายของหลักสูตรการฝึกอบรมเป็นอย่างดี

สุดท้าย ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณครอบครัวอันเป็นที่รักที่คอยเป็นกำลังใจให้เสมอมา และพี่ๆ เพื่อนๆ นักศึกษาหลักสูตรหลักประจำ วิทยาลัยการทัพบก ชุดที่ 69 ทุกท่าน ที่คอยให้กำลังใจ ส่งเสริม ผลักดันซึ่งกันและกัน จนงานวิจัยนี้ออกมาเป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์ ความดีอันเกิดจากผลงานการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอมอบแด่ผู้ที่มีส่วนร่วมในงานวิจัยดังกล่าว ข้างต้นทุกท่านด้วยความเคารพรักเป็นอย่างยิ่ง และหวังว่าเอกสารวิจัยฉบับนี้ จะเป็นคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติและแผ่นดินไทยอันเป็นที่รัก ก่อให้เกิดคุณค่าต่อผู้ที่สนใจศึกษา นายทหารผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง วิทยาลัยการทัพบก และประเทศไทยสืบไป

สารบัญ

เนื้อหา	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	5
กรอบแนวคิดการวิจัย	6
วิธีการศึกษา	7
ประโยชน์ที่ได้รับ	9
บทที่ 2 บทวิเคราะห์	
ความมุ่งหมาย	10
นิยาม “สถานการณ์ฉุกเฉิน”	10
คณะกรรมการตามกฎหมาย	11
การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน	12
ลักษณะของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน	12
กฎหมายด้านความมั่นคงอื่น ๆ	15
นโยบายรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง	20
หลักการด้านสิทธิมนุษยชน	20
การวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis)	21
บทที่ 3 บทอภิปรายผล	
ผลการศึกษาวิจัย และการเปรียบเทียบงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	25
บทที่ 4 บทสรุป	
สรุปผลการวิจัย	30
กองทัพบกสามารถนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์	33
การวิจัยในครั้งต่อไป	33
เอกสารอ้างอิง	34
ประวัติย่อผู้วิจัย	35

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548¹ มีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งการใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสีติและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

การดำเนินการใช้บังคับตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นไปตามการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์และนโยบายด้านความมั่นคงที่สำคัญ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560² มาตรา 25 กำหนด “...ให้สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ...” กล่าวคือ การที่รัฐจะห้ามหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้

และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง วางหลักไว้ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” กล่าวคือ การตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมและไม่เป็นภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ หรือที่เรียกว่า สิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยการออกกฎหมายที่เป็น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ สะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่เหนือกว่าสิทธิและเสรีภาพ รัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ แต่ไม่สามารถจำกัดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้

2. ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580)³ ด้านความมั่นคง ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญเพื่อบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน ไปจนถึงระดับความมั่นคงของมนุษย์ และทุกมิติ ให้มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

3. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง (พ.ศ. 2566 - 2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)⁴ เป็นกลไกที่สำคัญเพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางในภาพรวมที่เป็นรูปธรรมชัดเจนตามที่ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงกำหนด โดยใช้แนวคิด “ความมั่นคงแบบองค์รวม” ซึ่งได้ขยายขอบเขตความมั่นคงของชาติให้ครอบคลุมเกี่ยวข้องกับมิติต่าง ๆ ในทุกองคาพยพ โดยจะเน้นการดำเนินการให้ “ปัญหาเก่าหมดไป ปัญหาใหม่ไม่เกิด” เอื้อต่อการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้น

4. นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570)⁵ อาทิ 1) นโยบายและแผนความมั่นคงที่ 5 การป้องกันและแก้ไขปัญหายังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) นโยบายและแผนความมั่นคงที่ 13 การบริหารจัดการภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขและโรคติดต่ออุบัติใหม่ รวมทั้ง การบริหารจัดการสถานการณ์ด้านความ

มั่นคงอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

5. แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติและแผนบริหารวิกฤตการณ์ (พ.ศ. 2566 – 2570)⁶ เป็นแผนระดับที่ 3 มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ 1) เพื่อพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของประเทศให้พร้อมเผชิญกับวิกฤตการณ์ระดับชาติ และ 2) เพื่อพัฒนาศักยภาพในการแก้ไข ตอบสนอง และบริหารจัดการวิกฤตการณ์ระดับชาติ ทั้งนี้ ได้มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมและการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติของภาครัฐ ซึ่งได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนและภาคประชาชนด้วย

โดยหวังที่ผ่านมา รัฐบาลได้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน 3 กรณี ได้แก่

1. สถานการณ์ฉุกเฉินเกี่ยวกับความไม่สงบของจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จชต.) สืบเนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ จชต. ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นอาชญากรรมทางความมั่นคง ซึ่งมีลักษณะกระทำเป็นกลุ่มขบวนการ โดยมีได้มีเจตนาที่กระทำต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน ซึ่งเป็นคดีอาญาทั่วไป แต่มีเจตนาที่มุ่งก่อความเสียหาย อันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งส่งผลต่อสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม รวมถึงประชาชนไม่สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายอาญาปกติย่อมไม่สามารถระงับยับยั้งการก่อเหตุให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที จึงได้อาศัยการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ควบคู่กับกฎหมายปกติ เพื่อการป้องกัน ระงับ ยับยั้งสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ให้ยุติลงโดยเร็ว รวมทั้ง สามารถขยายผลดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามกระบวนการยุติธรรมได้หลายราย

2. สถานการณ์ฉุกเฉินเกี่ยวกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2563 องค์การอนามัยโลก (World Health Organization - WHO) ประกาศให้การระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาเป็น “ภาวะฉุกเฉินสาธารณสุขระหว่างประเทศ” เนื่องจากพบการแพร่เชื้อจากคนสู่คนในหลายประเทศและขณะนี้ผู้ติดเชื้อในประเทศต่าง ๆ แล้วกว่า 18 ประเทศ และเมืองหุเป่ย มีผู้เสียชีวิตเพิ่มมากขึ้นถึง 48 คนในวันเดียว ได้ประกาศให้การระบาดของโรคติดเชื้อ

ไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) เป็นโรคอุบัติใหม่ และต่อมา WHO ได้ประกาศให้เป็น การระบาดใหญ่ และขอให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนบังคับใช้มาตรการเข้มงวดเด็ดขาดยิ่งขึ้น นั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของประชาชน และการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อเป็นการยกระดับการบริหาร จัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโควิด - 19 ในประเทศไทยให้อยู่ใน วงจำกัด จึงอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 ตลอดจน มีมาตรการในการช่วยเหลือและบรรเทาผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับประชาชน รวมถึงการฟื้นฟูและขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้สามารถดำเนินไปได้ใกล้เคียงกับสภาวะปกติ มากที่สุด

3. สถานการณ์ฉุกเฉินเกี่ยวกับความไม่สงบและการชุมนุมทางการเมือง ที่ผ่านมา รัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความ ร้ายแรง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวกับความไม่สงบและการชุมนุมทาง การเมือง เนื่องจากจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการป้องกัน ระวัง ยับยั้งเหตุการณ์ให้ยุติลงโดยเร็ว รวมทั้งเป็นส่วนช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพของ การดำเนินงานและเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ ความรุนแรงได้อย่างทันท่วงที รวมทั้งเพื่อดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชนอีกด้วย

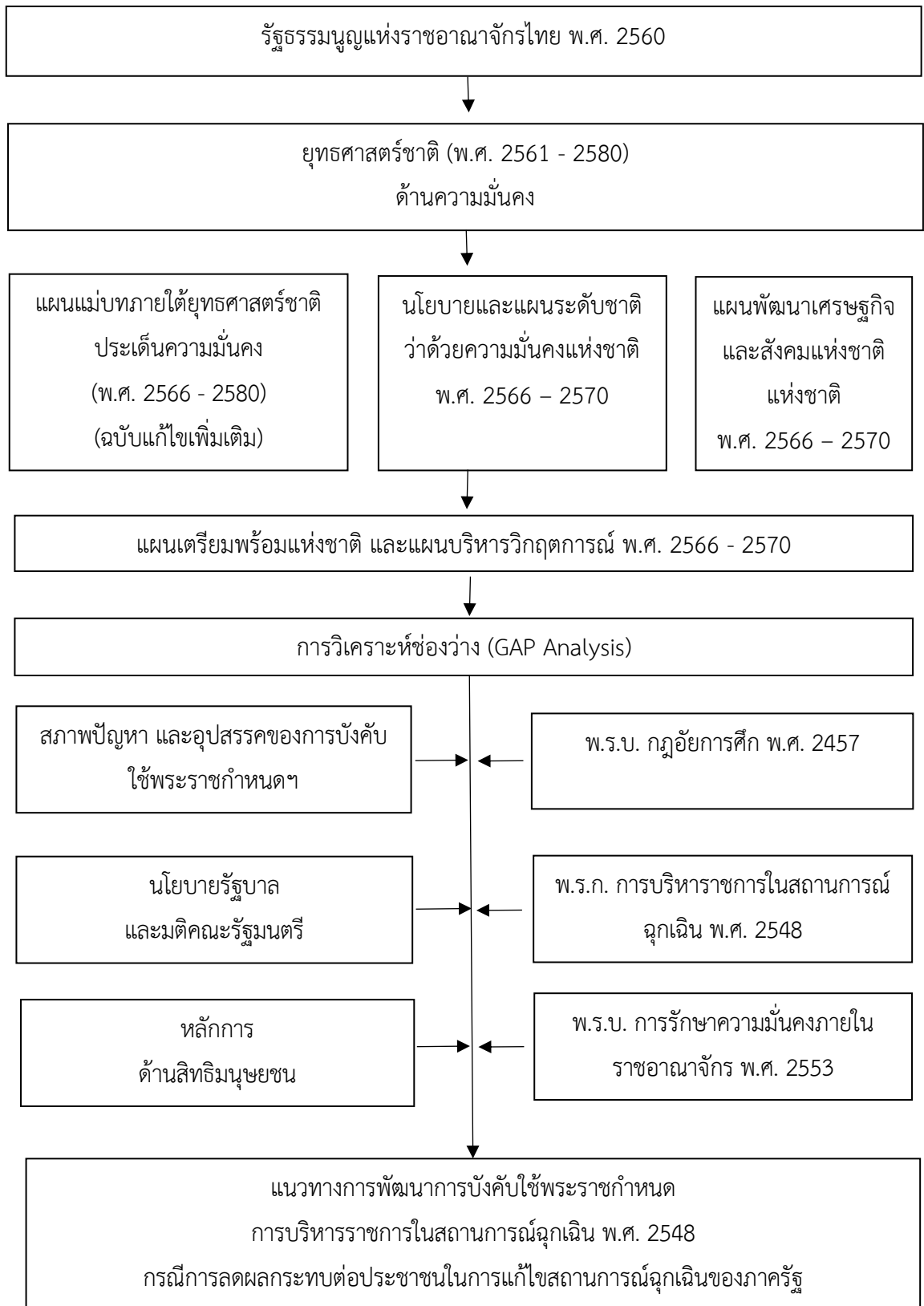
หากพิจารณาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการใน สถานการณ์ฉุกเฉินฯ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินทั้ง 3 กรณีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าการ บังคับใช้มีลักษณะและความจำเป็นที่รัฐจะต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบาง ประการ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อ ประชาชน ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงศึกษาวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนา การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กรณี การลดผลกระทบต่อประชาชนในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐ” เพื่อเป็นประโยชน์ ต่อการทบทวนการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว รวมทั้งการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมรองรับ

ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้มีความเหมาะสมและกระทบต่อประชาชนให้น้อยที่สุด
รวมทั้ง เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลและเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาระสำคัญของการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่มีผลต่อสถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆ ที่เกิดขึ้น
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการ
บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
3. เพื่อศึกษาแนวทาง หรือมาตรการที่จำเป็นในการลดผลกระทบต่อ
ประชาชนในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการ
บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

กรอบแนวคิดการวิจัย



วิธีการศึกษา

1. รูปแบบการวิจัย

การวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Research) ตามที่วิทยาลัยการทัพบก กำหนด โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร

2. ขอบเขตในการวิจัย

ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากวิทยานิพนธ์ บทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง จากสถาบันต่าง ๆ และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ กฎหมายมาประกอบ ทั้งในพื้นที่ส่วนกลาง และพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 เอกสาร นโยบายและแผน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

3.1.1 ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580

3.1.2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง

3.1.3 นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ

(พ.ศ. 2566 - 2570)

3.1.4 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.

2548

3.1.5 แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติและแผนบริหารวิกฤตการณ์ (พ.ศ.

2566 – 2570)

3.2 ข้อมูลในรูปแบบอื่น ๆ จากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ได้แก่ บทความออนไลน์ หนังสือพิมพ์ออนไลน์ และนักเขียนนักวิชาการที่มีชื่อเสียง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้กรอบการคิดเชิงยุทธศาสตร์ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล นโยบาย แผนปฏิบัติงาน กฎหมาย และมาตรการการดำเนินงานที่ผ่านมา วิเคราะห์ ประเด็นปัญหาอุปสรรค โดยใช้กรอบการคิดเชิงยุทธศาสตร์เป็นแนวทาง และใช้เทคนิคการ วิเคราะห์ช่องว่าง หรือ Gap Analysis คือ วิธีการประเมินประสิทธิภาพของยุทธศาสตร์ และระบุช่องว่างหรือข้อบกพร่องที่ได้พิจารณาว่า เป็นไปตามข้อกำหนดหรือวัตถุประสงค์

ของยุทธศาสตร์หรือไม่ เพื่อให้สามารถกำหนดกลยุทธ์ เพื่อเอาชนะหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยมีขั้นตอน 4 ขั้นตอนของการวิเคราะห์ ได้แก่

1) ระบุสถานการณ์ปัจจุบัน กำหนดสิ่งสำคัญของยุทธศาสตร์ และระบุว่าจะอะไรที่ควรเป็นจุดเน้นที่สำคัญที่สุด

2) กำหนดเป้าหมาย SMART Goal ต้องมีความเฉพาะเจาะจง วัดผลได้ มีความชัดเจน เพื่อบรรลุผลลัพธ์ได้ รวมถึงมีความเกี่ยวข้องและคำนึงถึงเวลา สิ่งสำคัญอยู่ที่การวัดผลเพื่อให้เราเห็นการเติบโตไปสู่เป้าหมายที่ต้องทำให้สำเร็จ

3) วิเคราะห์ช่องว่างจากที่ปัจจุบันไปยังเป้าหมายที่ต้องการ ถึงเวลาประเมินช่องว่างและระบุปัญหาให้ชัด สิ่งนี้เกี่ยวข้องกับการดูรายละเอียดทั้งหมดว่า เกิดปัญหาอะไรขึ้น และทำไมจึงไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่ต้องการ

4) จัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อปิดช่องว่างที่มีอยู่ ขั้นตอนสุดท้ายสำคัญอย่างยิ่งว่าเราต้องทำอะไรเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ นั่นก็คือการพัฒนากลยุทธ์และแผนงานที่จะช่วยเชื่อมช่องว่างของยุทธศาสตร์จากที่ปัจจุบันไปยังเป้าหมายที่ต้องการจะไปให้ถึง

5. วิธีดำเนินการ

รายการ	2566	2567				
	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.
เสนอโครงสร้างการวิจัย	←	→				
เก็บรวบรวมข้อมูล		←	→			
วิเคราะห์ข้อมูล				←	→	
สรุปผลและอภิปรายผล					←	→
จัดทำรูปเล่มวิจัย					←	→

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสาระสำคัญของการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่มีผลต่อสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
3. ทำให้ทราบถึงแนวทาง หรือมาตรการที่จำเป็นในการลดผลกระทบต่อประชาชนในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

บทที่ 2

บทวิเคราะห์

ความมุ่งหมาย

การใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งการใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกภาพบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้ง ทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

นิยาม “สถานการณ์ฉุกเฉิน”

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นิยามสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ว่า “สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศ หรือส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วน เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกภาพและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกฉินและร้ายแรง” โดยสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

1. กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน
3. การกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา
4. การรบหรือการสงคราม
5. สถานการณ์จากภัยพิบัติสาธารณะ

คณะกรรมการตามกฎหมาย

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน กฎหมายกำหนดตามมาตรา 6 ให้มี “คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน (กบฉ.)” ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ และมี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ ติดตาม และตรวจสอบ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และในการใช้มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชกำหนดนี้ เพื่อการป้องกัน แก้ไข หรือระงับ สถานการณ์ฉุกเฉิน

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน แต่หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน และดำเนินการเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในภายหลัง โดยในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้คราวละไม่เกิน 3 เดือน นับแต่วันประกาศ หากมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาต่อไปอีกให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน

ลักษณะของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ลักษณะของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มี 2 ลักษณะ ได้แก่

1. สถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่มีความร้ายแรง ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 (1) ถึง (6) และมาตรา 10 ดังนี้

1.1 ห้ามออกนอกเคหะสถานในเวลาที่กำหนด

1.2 ห้ามชุมนุม หรือมั่วสุมกัน ณ สถานที่ใด ๆ

1.3 ห้ามเสนอข่าว จำหน่าย ซึ่งหนังสือหรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้ประชาชนหวาดกลัวหรือเกิดความไม่สงบ

1.4 ห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือยานพาหนะที่กำหนด

1.5 ห้ามใช้อาคารหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ

1.6 ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนด

2. สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สิน และมีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติลงโดยเร็ว กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 รวมทั้ง มาตรา 11 (1) ถึง (10) เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการเพิ่มเติม ดังนี้

- 2.1 จับกุมและควบคุมตัวบุคคล
- 2.2 ออกคำสั่งเรียกบุคคลมารายงานตัวหรือให้ข้อมูล
- 2.3 ออกคำสั่งยึดสินค้าอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด
- 2.4 ออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ทำลายอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง
- 2.5 ตรวจสอบจดหมาย โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีใด ตลอดจน
ระงับหรือยับยั้งการสื่อสารใด ๆ เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง
- 2.6 ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ หรือสั่งให้บุคคลกระทำการใด ๆ
เท่าที่จำเป็น

- 2.7 สั่งห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกราชอาณาจักร
- 2.8 การสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ในกรณีที่มี
เหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน
- 2.9 การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์
เครื่องอุปโภคบริโภค เวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการ
การก่อความไม่สงบหรือก่อการร้าย ต้องรายงานหรือต้องได้รับอนุญาตจากพนักงาน
เจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- 2.10 ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือฝ่าย
ปกครอง

ทั้งนี้ เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้สิ้นสุดลง หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ หรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาที่ประกาศไว้ นายกรัฐมนตรีต้องประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

นอกจากนี้ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐย่อมได้รับการคุ้มครอง ในการปฏิบัติหน้าที่ หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติและไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่าความจำเป็น ซึ่งไม่มีความผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย รวมทั้ง ให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งใดๆ หรือการกระทำใดของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย ทั้งนี้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดบทลงโทษไว้ตามบทบัญญัติมาตรา 18 ในกรณีที่ผู้ใดกระทำการใด ๆ ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอันมีลักษณะ

ฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายฉบับนี้ได้ทั้งในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่มีความร้ายแรงตามมาตรา 9 และในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงตามมาตรา 11 รวมทั้ง ฝ่าฝืนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการจับกุม และควบคุมตัว ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ดังนั้น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก.ฉุกเฉิน) จึงมีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขสถานการณ์ที่มีความรุนแรงในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นกฎหมายเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน และฝ่ายบริหารมีการประกาศใช้บ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์การก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีบทบัญญัติหลายประการที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อหลักนิติธรรม และหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน มีลักษณะของการให้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ในการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการป้องกัน ระงับ ยับยั้งเหตุการณ์ให้ยุติลงโดยเร็ว ซึ่งอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบางประการ นับตั้งแต่การจับกุมและควบคุมตัว การยึดหรืออายัด และตรวจค้น ฯลฯ รวมไปถึงการละเมิดสิทธิในชีวิตและทรัพย์สิน การเดินทาง การแสดงความคิดเห็น และการเสนอข่าว

ฉะนั้น หากมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันเป็นการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชนให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว นายกรัฐมนตรีสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ตามอำนาจของกฎหมาย แต่การดำเนินการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น ซึ่งจะต้องคำนึงถึงระดับความรุนแรงของสถานการณ์ หรือภัยที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของนานาอารยประเทศด้วย

กฎหมายด้านความมั่นคงอื่น ๆ

1. พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457⁷ เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ได้เฉพาะเวลาที่มีสงคราม หรือการจลาจล หรือมีการจำเป็นที่จะรักษาความเรียบร้อยให้ปราศจากภัยซึ่งอาจจะมีมาจากภายนอก หรือซึ่งอาจเกิดภายในพระราชอาณาจักรเท่านั้น จะประกาศใช้ในเวลาอื่นไม่ได้เป็นอันขาด และการที่มีพระราชบัญญัติ “กฏอัยการศึก” ขึ้นไว้ในเวลาปกติเช่นนี้ ก็เพื่อสำหรับวางแผนการรักษาอาณาจักรทั่วไป และสำหรับเตรียมการไว้พร้อม เมื่อมีเหตุจำเป็นก็ปฏิบัติการได้ถูกต้องทันที

อำนาจทหารเมื่อประกาศใช้กฏอัยการศึก (มาตรา 6) ในเขตประกาศใช้กฏอัยการศึก ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ์ การระงับ ปราบปราบ หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจ (มาตรา 8 – มาตรา 15 ทวิ)

1. ตรวจค้น

- บรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ ต้องห้าม ต้องยึด จะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในตัวบุคคล ยานพาหนะ เคหสถานสิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใดๆ และไม่ว่าเวลาใดๆ ได้ทั้งสิ้น

- ตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข ทีบ ห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในเขตประกาศใช้กฏอัยการศึก

- ตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บท หรือคำประพันธ์

2. เกณฑ์

- พลเมืองให้ช่วยกำลังทหารในกิจการ ซึ่งเนื่องในการป้องกันพระราชอาณาจักรหรือช่วยเหลือเกื้อหนุนราชการทหารทุกอย่างประการ

- ยวดยาน สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร เครื่องศาสตราวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ จากบุคคล หรือบริษัทใดๆ ซึ่งราชการทหารจะต้องใช้เป็นกำลังในเวลานั้นทุกอย่าง

3. ห้าม

- มิให้มีการมั่วสุมประชุมกัน
- ออก จำหน่าย จ่าย หรือแจก ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพ บท หรือคำประพันธ์
- โฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งซึ่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์
- ใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำหรือทางอากาศ รวมถึง ทางรถไฟและทางรถรางที่รถเดินด้วย
- มี หรือใช้เครื่องมือสื่อสาร หรืออาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ และเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน หรือที่อาจนำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้
- บุคคลออกนอกเคหะสถานภายในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด
- บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ใดซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็น เพื่อการยุทธ์ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเมื่อได้ประกาศห้ามเมื่อใดแล้วให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตนั้นออกไปจากเขตนั้นภายในกำหนดเวลาที่ได้ประกาศกำหนด
- บุคคลกระทำ หรือมีซึ่งกิจการ หรือสิ่งอื่นใดได้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

4. ยึดบรรดาสิ่งถูกค้น เถณฑ์ ห้าม หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นเป็นการจำเป็นจะยึดไว้ชั่วคราว เพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรูหรือเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการทหาร

5. เข้าอาศัยที่ใดๆ ซึ่งราชการทหารเห็นว่าจำเป็นจะใช้เป็นประโยชน์ในราชการทหารได้ทุกแห่ง

6. ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่

- ถ้าการสงคราม หรือรบสู้เป็นรองราชศัตรู มีอำนาจที่จะเผาบ้าน และสิ่งซึ่งเห็นว่าจะเป็นการก้ำกั้วแก่ราชศัตรูเมื่อกรมกองทหารถอยไปแล้ว หรือสิ่งใดๆ อยู่ในที่ซึ่งกีดกันการสู้รบก็ทำลายได้ทั้งสิ้น

- จะสร้างที่มั่น ดัดแปลงภูมิประเทศ หมูบ้าน เมือง สำหรับการต่อสู้ราชศัตรู หรือเตรียมการป้องกันรักษา ตามความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ทุกอย่าง

7. ขับไล่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอาศัยเป็นหลักฐาน หรือผู้มาอาศัยในตำบลนั้นชั่วคราว เมื่อมีความสงสัยอย่างหนึ่งอย่างใด หรือจำเป็น มีอำนาจที่จะขับไล่ผู้นั้นให้ออกไปจากเมือง หรือตำบลนั้นได้

8. อำนาจในการกักในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็นราชศัตรู หรือฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจกักไว้ไม่เกิน 7 วัน เพื่อการสอบถาม หรือตามความจำเป็นทางราชการทหารได้

2. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551^๑ มีเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้ “ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลายมีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสุขของประชาชน ดังนั้นเพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคงรวมทั้ง เสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพ”

มีการจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า กอ.รมน. ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับ

การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

การประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (มาตรา 15 วรรคหนึ่ง) เมื่อปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ และเหตุการณ์นั้น มีแนวโน้มจะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย และคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ระวัง ยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาสถานการณ์ภายในพื้นที่นั้น ให้ ผอ.กอ.รมน. ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยมีกำหนดระยะเวลาและต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

การออกข้อกำหนด (มาตรา 18) เมื่อมีประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังนี้

1. ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการ หรืองดเว้นการปฏิบัติการ ใดๆ ใดอย่างหนึ่ง
2. ห้ามเข้า หรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนด ในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น
3. ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด
4. ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน
5. ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคม หรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทาง หรือยานพาหนะ
6. ให้บุคคลปฏิบัติ หรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับ เครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

การออกข้อกำหนดดังกล่าว จะกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเวลา หรือเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ

ผลจากการประกาศฯ

1. ให้ผู้อำนวยการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 19)

2. ในการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ประชาชนผู้สุจริตให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 20)

3. หากปรากฏมีผู้ต้องหาหลักใจเข้ามามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ กรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนนั้นพร้อมความเห็นของพนักงาน สอบสวนให้ผู้อำนวยการ หากผู้อำนวยการเห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนให้ ส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล เมื่อศาลเห็นสมควรอาจสั่งให้ส่ง ผู้ต้องหานั้นเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการกำหนดเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน

เมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาล กำหนดแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป (มาตรา 21)

4. พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายในพื้นที่ที่กำหนด อาจได้รับ ค่าตอบแทนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และหากเจ็บป่วย เสียชีวิต ทูพพลภาพ พิการ หรือสูญเสียอวัยวะ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อื่น นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 22)

5. บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่ อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การดำเนินคดีใดๆ อัน เนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ให้อยู่ในอำนาจของ ศาลยุติธรรม (มาตรา 23)

บทกำหนดโทษ (มาตรา 24) ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออก ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นโยบายรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

โดยจะได้อีกตัวอย่าง ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินเกี่ยวกับความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

1. เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2566 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เท่าที่จำเป็น ไม่เลือกปฏิบัติ และใช้ด้วยความระมัดระวัง โดยคำนึงถึงประชาชนเป็นสำคัญและปรับวิธีการทำงานภายใต้กลไกการบริหารงานตามกฎหมายปกติ

2. เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2566 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการขับเคลื่อนไปสู่การยกเลิกกฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2566 ได้แก่

2.1 การทบทวนการใช้อำนาจตามประกาศมาตรา 11 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยมอบหมายให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการเป็นหน่วยหลักในการประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในการแก้ไขปัญหาคัดได้ โดยให้ยึดหลักการลดการใช้อำนาจลงให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับสถานการณ์

2.2 การพิจารณามาตรการทางกฎหมายอื่น เพื่อทดแทนการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยเห็นชอบในหลักการให้พิจารณามาตรการทดแทนการใช้พระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในการแก้ไขปัญหาคัดได้ และการแบ่งมอบภารกิจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสำหรับระยะเฉพาะหน้าและระยะยาวต่อไป

หลักการด้านสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) หมายถึง สิทธิของความเป็นมนุษย์ สิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ที่ได้รับการรับรอง ทั้งความคิดและการกระทำที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้ โดยได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

สิทธิมนุษยชน เป็นระบบคุณค่าในยุคปัจจุบัน ที่มนุษย์พึงใช้ในการจัดความสัมพันธ์ต่อกัน ทั้งระดับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อลดทอนสถานะการทำลายความเป็นมนุษย์ที่ดำเนินอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การเคารพสิทธิมนุษยชน จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความเป็นมนุษย์ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ในทางกลับกัน การสร้างสันติภาพในสังคม ก็เป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการพัฒนาสิทธิมนุษยชนในสังคม

ในอดีตยังไม่เป็นที่แพร่หลาย จนภายหลังได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติแล้ว คำว่า สิทธิมนุษยชนจึงได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง ในระดับภูมิภาค และในระดับนานาชาติ

ในกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้หลายแห่ง เช่น ในอารัมภบทได้กล่าวถึงความมุ่งหมายของสหประชาชาติ ไว้ว่า “เพื่อเป็นการยืนยันและให้การรับรองถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษยชาติ”

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และหลักการต่าง ๆ กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักความจำเป็น ไม่เลือกปฏิบัติ และมีฐานกฎหมายรองรับ

การวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis)

1. ระบุสถานการณ์ปัจจุบัน

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ถือเป็นกฎหมายพิเศษที่เพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อป้องกัน แก้ไข ระงับยับยั้ง และจัดการกับสถานการณ์ที่มีความรุนแรงอันอาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในส่วนการบังคับใช้ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากกระบวนการก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ปัญหาการควบคุมระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และปัญหาการจำกัดการตรวจสอบความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง การจำกัดองค์การในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

แม้ว่าพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หลายประการ แต่การใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการรักษาความมั่นคงของประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

2. กำหนดเป้าหมาย SMART Goal

การลดผลกระทบต่อประชาชนในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จะต้องคำนึงถึงการดำเนินการใน 2 ส่วนควบคู่กันไป ได้แก่

2.1 การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาค และเป็นธรรม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติภายใต้กรอบข้อกำหนดของกฎหมายอย่างเคร่งครัด และยึดถือขั้นต้นตามกรอบแนวทางการปฏิบัติต่างๆ อย่างรัดกุม

2.2 การเคารพในสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องสงสัย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเข้าใจถึงการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างถ่องแท้ เพื่อลดการกระทำอันเป็นการละเมิดแก่ผู้ต้องสงสัย ซึ่งจะเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อน และเป็นจุดสำคัญในการนำไปกล่าวหา โจมตี ฟ้องร้อง และการเข้ามาแทรกแซงจากองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศต่าง ๆ ต่อไปได้

ดังนั้น การกำหนดเป้าหมายนี้ จะนำไปสู่การพัฒนามาตรการ หรือแนวทางที่ก่อให้เกิดความสมดุล หรือมีปฏิสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกันในระหว่างการบังคับใช้กฎหมาย และการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน เพื่อลดผลกระทบต่อประชาชนในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ต่อไป

3. วิเคราะห์ช่องว่างจากที่ปัจจุบันไปยังเป้าหมายที่ต้องการ

การวิเคราะห์ช่องว่างของการดำเนินการที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยสรุปออกมาในรูปแบบของปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายได้ ดังนี้

3.1 กระบวนการก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แม้ว่ากฎหมายกำหนดให้มีกลไกที่ช่วยในการตรวจสอบ และกลั่นกรองสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการให้ข้อเสนอแนะต่อ

นายกรัฐมนตรีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือการใช้มาตรการตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายปกครอง และองค์กรอัยการ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน เช่น กรณีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19)

อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจและใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นของฝ่ายบริหารเพียงผู้เดียว โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งอาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงของสถานการณ์ รวมถึงประเมิน และวิเคราะห์สถานการณ์จากหน่วยงานด้านความมั่นคงไม่มากพอ ตลอดจนยังขาดการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขตามมาตรา 4 บทนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างรอบคอบเท่าที่ควร

3.2 ปัญหาการควบคุมระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้คราวละไม่เกิน 3 เดือน นับแต่วันประกาศ หากมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาต่อไปอีกให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน ได้ โดยไม่มีการจำกัด เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว หากมีความจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต่อไป ในการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้เดียว โดยปิดกั้นการใช้อำนาจขององค์กรอื่นของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติ จึงทำให้ขาดหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยสิ้นเชิง และยังทำให้มีการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินบางกรณีเป็นไปอย่างต่อเนื่องยาวนาน

3.3 ปัญหาการจำกัดการตรวจสอบความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ และการจำกัดองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำตามหน้าที่ หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่าความจำเป็น ย่อมไม่มีความผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย จึงเป็นการจำกัดกระบวนการในการตรวจสอบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์

ฉุกเฉิน ทั้งนี้ การจำกัดองค์การในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้
ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำใด ของพนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ถูกฟ้องร้องต่อ
ศาลปกครอง จึงเป็นการจำกัดองค์การในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
การจำกัดการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยฝ่ายตุลาการ

3.4 การประกาศ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน มีประเด็นสำคัญในเรื่องระยะเวลาการ
ควบคุมตัว ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดแล้วได้ 30 วัน ทำให้กรณีนี้เป็นที่
วิพากษ์วิจารณ์ว่าเจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจกระทำการเกินขอบเขต รวมถึงในแง่การกระทบ
สิทธิมนุษยชนของผู้ต้องสงสัย

4. จัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อปิดช่องว่างที่มีอยู่

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) จะต้องดำเนินโครงการ
ประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.
2548 โดยใช้การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งองค์กรด้านความมั่นคง (ทหาร ตำรวจ ฝ่าย
ปกครอง) ด้านการข่าวกรอง ด้านตุลาการ ภาควิชาการ องค์กรสิทธิมนุษยชน และภาค
ประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ และเสนอแนะแนวทาง หรือมาตรการที่
เหมาะสมในการปฏิบัติ เพื่อลดผลกระทบต่อประชาชน โดยมีกำหนดจะต้องดำเนินการให้
แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2567

บทที่ 3

บทอภิปรายผล

จากการศึกษาวิจัยได้พบข้อเสนอส่วนหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางดำเนินการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 สำหรับการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาแนวทางหรือมาตรการที่จำเป็นเพื่อลดผลกระทบต่อประชาชนในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ดังต่อไปนี้

1. กระบวนการก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ควรมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือกระบวนการ ดังต่อไปนี้

1.1 ดำเนินการตามกฎหมายปกติก่อน แต่หากฝ่ายบริหารได้ประเมินและวิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้ว และเห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งว่า กฎหมายปกติที่เกี่ยวข้องไม่อาจแก้ไขหรือยังยั้งสถานการณ์ดังกล่าวได้ จึงพิจารณาบังคับใช้กฎหมายพิเศษที่มีความเข้มข้นสูงขึ้น หรือมีอำนาจลดหลั่นตามลำดับต่อไป

1.2 ควรดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ก่อน ในกรณีที่ฝ่ายบริหารได้ประเมินและวิเคราะห์แล้ว และเห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่ไม่อาจป้องกันและแก้ไขสถานการณ์ได้ตามกฎหมายปกติแล้ว จึงอาจพิจารณาบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงแทน โดยจำเป็นต้องพิจารณาบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายแรกก่อน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐและกำหนดมาตรการในการบังคับใช้ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงฉบับอื่น ๆ

1.3 ควรดำเนินการตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในกรณีที่ฝ่ายบริหารได้ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ร่วมกับหน่วยงานด้านความมั่นคงอย่างละเอียดรอบคอบแล้ว และเห็นว่ายังไม่สามารถจัดการกับสถานการณ์ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน

ราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้แล้วจริง ๆ จึงอาจพิจารณาบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับนี้แทน ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารต้องพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามบทบัญญัติมาตรา 4 จากบทนิยามคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง จึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้

2. การกำหนดระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้คราวละไม่เกิน 3 เดือน ได้โดยไม่มีกำกวด หากพิจารณาระยะเวลาการประกาศใช้ถือว่า มีระยะเวลาที่ยาวนานเกินสมควร ประกอบกับองค์กรอื่นไม่อาจเข้าควบคุมตรวจสอบ มาตรการหรือการกระทำใด ๆ ของรัฐได้เลย อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมาย เฉพาะที่นำมาบังคับใช้ในสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่มีความรุนแรงอย่างยิ่ง โดยจำกัด สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หลายประการ จึงไม่ควร กำหนดให้มีระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ยาวนานเกินไป

นอกจากนี้ หากได้ดำเนินการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปได้ระยะ หนึ่งแล้ว ฝ่ายบริหารควรเปิดโอกาส ให้มีกลไกในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบ โดยเฉพาะการควบคุมระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินผ่านองค์กรอื่น อาทิ กลไก การควบคุมตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ

3. ควรควบคุมตรวจสอบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนี้

3.1 ควรกำหนดให้มีกลไกในการควบคุมตรวจสอบความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินจากภายนอก เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่เป็น ผู้ตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจดังกล่าว

3.2 การให้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลและกำหนดมาตรการทาง กฎหมายในการช่วยเหลือ เพื่อพิสูจน์ทราบจากกรณีที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไข ที่กฎหมายกำหนด

3.3 การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ หากเกิดปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องไม่มีทัศนคติที่ว่าเป็นพวกของตน คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมักจะปรากฏ ให้เห็นเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของประชาชนอยู่เสมอต่อพฤติกรรมที่แสดงออกถึงทัศนคติ นั้น และฝ่ายบริหารจะต้องกล้ายอมรับในความผิดพลาดของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ

ความมั่นคงดังกล่าว ที่ใช้เป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจที่เกินสมควรแก่เหตุ จนก่อให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

3.4 สิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา กรณีที่ประชาชน ผู้บริสุทธิ์ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ ควรให้อำนาจในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งถือว่าเป็นคดีทางปกครอง โดยให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และมีระบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ จากองค์กรอื่น ทั้งการออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการบังคับใช้มาตรการหรือข้อบังคับต่าง ๆ ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 16 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในลักษณะที่ให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากวัตถุประสงค์ ข้อใดข้อหนึ่งจากมาตรการทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ของฝ่ายบริหาร สามารถทำคำร้องขอความช่วยเหลือ เสนอต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจได้ และศาลปกครองจะต้องมีคำวินิจฉัยภายในเดือนที่ร้องขอหรือไม่เกินกว่าระยะเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

จะเห็นได้ว่า น้ำหนักของการปรับเปลี่ยนทั้งหมด จะเป็นประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการ และเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งถ้าหากประเด็นทั้ง 2 ดังกล่าว ได้รับการปรับปรุงพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับจากประชาชนมากขึ้น ก็จะมีผลที่ดีต่อการนำมาบังคับใช้ต่อไป

เปรียบเทียบผลการวิเคราะห์จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดย วสันต์ ชมพูศรี⁹ ได้สรุปวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาหลายประการทั้งในส่วนของเนื้อหาของสาระของกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้

จึงนำมาสู่บทสรุปเกี่ยวกับปัญหาในประเด็นที่สำคัญ รวม 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดโอกาสในการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 2) ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ 3) ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบต่อองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ 4) ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เกินสมควรแก่เหตุ

ทั้งนี้ ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังต่อไปนี้

1) มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

2) การควบคุมตรวจสอบความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ภายหลังจากที่ฝ่ายบริหารได้ออกมาตรการทางกฎหมายอันมีลักษณะเป็นมาตรการพิเศษ ซึ่งอำนาจตามพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว โดยกฎหมายได้กำหนดบทยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย หากได้กระทำไปโดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือความจำเป็นแล้วแต่กรณี

3) การมีองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

4) การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกินสมควรแก่เหตุ ภายหลังจากที่ฝ่ายบริหารประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา 9 และตามมาตรา 11 ซึ่งที่ผ่านมาจากสถานการณ์ความมั่นคงทั้งกรณีสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองและสถานการณ์การก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกินสมควรแก่เหตุหรือเกินความจำเป็นจนกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้บริสุทธิ์ จึงนำมาซึ่งการฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งกรณีความชอบด้วยกฎหมายและกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

2. แนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : กรณีศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ. 2548 โดย พันเอก ประคองเกียรติ อ่องสมบุรณ์¹⁰ โดยขอเสนอการวิเคราะห์ทางเลือกในการแก้ไขปัญห จำนวน 4 ทางเลือก ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 การแก้ปัญหาโดยใช้หลักนิติธรรม ผลการวิเคราะห์ บทบัญญัติในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาให้เป็นตามหลักนิติธรรม เช่น มาตรา 16 ต้องให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบต้องสามารถทำคำร้องขอความช่วยเหลือต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจได้ให้เป็นคดีทางปกครอง และควรมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน และมาตรา 17 ต้องไม่มีการยกเว้นโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออาชญากรรมระหว่างประเทศ

ทางเลือกที่ 2 การแก้ปัญหาโดยใช้หลักนิติรัฐ ผลการวิเคราะห์ การให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร เพื่อแก้ไขสถานการณ์อันมีความจำเป็นรีบด่วนที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดลง หากมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการประกาศใช้กฎหมายพิเศษต่อไปอีก จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนมากที่สุด

ทางเลือกที่ 3 การแก้ปัญหาโดยใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ผลการวิเคราะห์ ควรกำหนดกลไกในการควบคุมตรวจสอบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ รัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินจากองค์กรภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายตุลาการ ในการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบเงื่อนไขการใช้อำนาจตามกฎหมาย ควบคุม ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่อาจกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย และขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือจากองค์กรภายนอก เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

ทางเลือกที่ 4 การแก้ปัญหาโดยหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ผลการวิเคราะห์ การบังคับใช้กฎหมายพิเศษของเจ้าหน้าที่รัฐ มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหลายประการหรือการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายพิเศษที่ผ่านมา เพราะขาดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

บทที่ 4

บทสรุป

แนวทางหรือมาตรการที่จำเป็นในการลดผลกระทบต่อประชาชนในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐต่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายความมั่นคงฉบับหนึ่ง ที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลายรูปแบบ และในบางกรณียังนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้มากกว่ากฎหมายปกติในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว โดยไม่ถือว่าขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนตราบเท่าที่มีการใช้เพียงเท่าที่จำเป็น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาหลายประการจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ทั้งในส่วนเนื้อหาของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมรวมทั้ง เป็นธรรมแก่ประชาชนด้วย

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ ใช้กรอบการคิดเชิงยุทธศาสตร์ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล นโยบาย แผนปฏิบัติงาน กฎหมาย และมาตรการการดำเนินงานที่ผ่านมา วิเคราะห์ประเด็นปัญหาอุปสรรค โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis) เพื่อนำมาวิเคราะห์ช่องว่างของการดำเนินการที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงพบปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขในแนวทางการ

ปฏิบัติต่างๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และความเชื่อมั่นในการบังคับใช้กฎหมายที่มากขึ้น ทั้งในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการทางกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินของภาครัฐ ได้รับการยอมรับ และความร่วมมือที่ดี จากภาคประชาชน

รวมทั้ง การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า มีข้อเสนอแนวทางการดำเนินการที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะประเด็นการใช้ อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ และการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงาน เพื่อป้องกันการละเมิด สิทธิของประชาชนที่เป็นไปในลักษณะเกินกว่าเหตุ หรือเกินความจำเป็น

ตารางสรุปการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis)

ปัญหาที่พบ	สภาพปัญหา	แนวทางการพัฒนา การบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน	ตัวชี้วัด
1. กระบวนการ ก่อนการประกาศ สถานการณ์ ฉุกเฉิน	การใช้ดุลพินิจและใช้อำนาจในการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินเป็น ของฝ่ายบริหารเพียงผู้ เดียว ซึ่งอาจใช้ดุลพินิจ ในการวิเคราะห์ข้อเท็จ- จริงของสถานการณ์ รวมถึง การประเมินและ วิเคราะห์สถานการณ์จาก หน่วยงานด้านความ มั่นคงไม่มากพอ ตลอดจนยังขาดการ พิจารณาตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขตามมาตรา 4 บทนิยามของสถานการณ์ ฉุกเฉินอย่างรอบคอบ เท่าที่ควร	1. ดำเนินการตามกฎหมายปกติ ก่อน หากกฎหมายปกติที่ เกี่ยวข้องไม่อาจแก้ไขหรือยัง สถานการณ์ดังกล่าวได้ จึง พิจารณาบังคับใช้กฎหมายพิเศษ ที่มีความเข้มข้นสูงขึ้น 2. ควรดำเนินการตาม พ.ร.บ.การ รักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ก่อน 3. ควรดำเนินการตาม พ.ร.ก.การ บริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เมื่อได้ ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ ร่วมกับหน่วยงานด้านความมั่นคง อย่างละเอียดรอบคอบแล้ว และ ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขของการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินให้ชัดเจน	ระดับความ รุนแรงของ สถานการณ์ และเครื่องมือ กลไกตาม กฎหมายที่ใช้ ในการรับมือ และควบคุม ต่อสถานการณ์ นั้นๆ

ปัญหาที่พบ	สภาพปัญหา	แนวทางการพัฒนา การบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน	ตัวชี้วัด
2. การกำหนด ระยะเวลา การประกาศ สถานการณ์ ฉุกเฉิน	เมื่อมีการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว หากมีความจำเป็นต้อง บังคับใช้ต่อไป กฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจของ ฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้ เดียว โดยปิดกั้นการใช้ อำนาจขององค์กรอื่นของ รัฐ ทำให้ขาดหลักการ ตรวจสอบการใช้อำนาจ รัฐโดยสิ้นเชิง และยังทำ ให้มีการบังคับใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ใน การแก้ไขสถานการณ์ ฉุกเฉินบางกรณีเป็นไป อย่างต่อเนื่องยาวนาน	ฝ่ายบริหารควรเปิดโอกาส ให้มี กลไกในลักษณะของการควบคุม ตรวจสอบ โดยเฉพาะการควบคุม ระยะเวลาการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินผ่านองค์กรอื่น อาทิ กลไกการควบคุมตรวจสอบ ของฝ่ายนิติบัญญัติ	ระดับความ รุนแรงและ ความสามารถ ในการควบคุม สถานการณ์ ของรัฐ
3. การควบคุม ตรวจสอบความ รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่รัฐ	การจำกัดการตรวจสอบ ความรับผิดชอบของพนักงาน เจ้าหน้าที่และการจำกัด องค์กรในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ ซึ่ง กฎหมายดังกล่าวได้ ยกเว้นความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย	1. ควรกำหนดให้มีกลไกในการ ควบคุมตรวจสอบความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่รัฐในสถานการณ์ ฉุกเฉินจากองค์กรภายนอก 2. การให้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดี ต่อศาลและกำหนดมาตรการทาง กฎหมายในการช่วยเหลือ 3. ไม่ปกป้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ผิด หรือเกินสมควรแก่เหตุ 4. สิทธิที่จะได้รับการชดเชย เยียวยาที่เหมาะสม	การปฏิบัติ หน้าที่ภายใต้ กรอบของ กฎหมาย

กองทัพบกสามารถนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์

กองทัพบก และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายนี้โดยตรง ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถนำผลการศึกษาวิจัยนี้ ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ ได้แก่

1. การเตรียมกำลังพลในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ให้เกิดทักษะ ความรู้ความเข้าใจต่อการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนี้ และประเด็นของหลักสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ
2. การพัฒนาแนวทางการดำเนินงานอย่างเหมาะสม โปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เป็นที่เชื่อมั่นของประชาชน
3. การเตรียมความพร้อมรับเหตุการณ์ และสร้างเครือข่ายการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อรองรับต่อสถานการณ์ที่เกิดจากความผิดพลาดในขณะปฏิบัติหน้าที่
4. ก่อนการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้ ควรรวบรวมข้อเท็จจริงว่ากฎหมายอาญาปกติ หรือพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมสถานการณ์นั้นอย่างไร จึงจำเป็นต้องเสนอให้มีการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แทน

การวิจัยในครั้งต่อไป

การศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป อาจจะเป็นการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเพื่อการบังคับใช้ทดแทนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือ แนวทางการปรับลดระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่เหมาะสมต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ตลอดจนการศึกษาคุณลักษณะที่ดีของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

เอกสารอ้างอิง

1. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 58 ก 16 กรกฎาคม 2548
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก 6 เมษายน 2560
3. ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580. (13 ตุลาคม 2561). ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศราชกิจจานุเบกษา. 35 (82 ก).
4. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง (พ.ศ. 2566 - 2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม). สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
5. นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 – 2570). สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
6. แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติและแผนบริหารวิกฤตการณ์ (พ.ศ. 2566 – 2570). สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
7. พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 31/-/ หน้า 388/13 กันยายน 2457
8. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก 27 กุมภาพันธ์ 2551
9. วสันต์ ชมพูศรี. (2554). การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์
10. พันเอก ประคองเกียรติ อ่องสมบูรณ์. แนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : กรณีศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรหลักประจำวิทยาลัยการทัพบก ปีการศึกษา 2564

ประวัติย่อผู้วิจัย

ยศ ชื่อ	นายภาณุทัต ฐริปัญญวานิช
วัน เดือน ปีเกิด	8 กันยายน 2521
ประวัติสำเร็จการศึกษา	
พ.ศ. 2542	สังคมสงเคราะห์ศาสตรบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. 2546	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาการบริหารโครงการและนโยบายสาธารณะ) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)
พ.ศ. 2551	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาการบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประวัติการทำงาน

8 สิงหาคม 2548	เข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 4 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
15 มกราคม 2553	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ รับผิดชอบ การจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
30 กันยายน 2559	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักนโยบายและแผนความมั่นคง
1 พฤศจิกายน 2559	ช่วยปฏิบัติราชการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
ถึง 30 กันยายน 2561	ปฏิบัติหน้าที่ ณ ศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี

ตำแหน่งปัจจุบัน

1 ธันวาคม 2563	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
ถึงปัจจุบัน	ปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาแผนปฏิบัติการราชการภายในองค์กร สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ