

ที่ ยธ ๐๔๐๒/ ๒๖๑๗



กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ  
เลขที่ ๔๐๔ ถนนแจ้งวัฒนะ  
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่  
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๘ สิงหาคม ๒๕๖๖

เรื่อง แจ้งผลการดำเนินการ

เรียน นายศราวุฒิ ประทุมราช

อ้างถึง หนังสือร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๖

ตามหนังสือที่อ้างถึง ท่านได้ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรณีขอให้รัฐบาลยุติการดำเนินคดีอาญาทั้งหมดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามประกาศ ข้อกำหนดและคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ประสงค์ขอให้รัฐบาลดำเนินการยกเลิกหรือยุติการดำเนินคดีกับประชาชน กรณีที่เกี่ยวข้องจากประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับดังกล่าว ทั้งนี้มีข้อเรียกร้องเยียวยาผู้ต้องหาและจำเลยรวมถึงขอให้ทบทวนแก้ไข พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ และกฎหมายความมั่นคงอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ขอเรียนว่า ได้ดำเนินการประสานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และกรมพระธรรมนูญ เพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่ท่านขอให้ทบทวนกฎหมายสามฉบับ คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ พร้อมทั้งให้หน่วยงานดังกล่าว แจ้งผลการดำเนินการให้ท่านทราบโดยตรง ทั้งนี้ กรมคุ้มครองสิทธิฯ จะติดตามความคืบหน้า หากได้รับแจ้งผลการดำเนินการเป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวเปรมยุตา ตันติกนกพร)

ผู้อำนวยการกองพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ ปฏิบัติราชการแทน  
อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

กองพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๒๙๐๐ อรชรธรณ (เจ้าหน้าที่)

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ orawarn.c@rlpd.go.th



# สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

109 ซอยสิทธิชน ถนนสุทธิสารวินิจัย แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10310 โทร. 0-2275-4231-2 แฟกซ์ 0-2275-4230  
109 SOI SITTHICHON, SUTTHISARNWINITCHAI RD., HUAYKWANG, BANGKOK 10310 THAILAND TEL. (662) 275-4231-2 FAX : (662) 275-4230

■■■■ UNION FOR CIVIL LIBERTY ■■■■

ที่ สสส. 014/2566

22 มิถุนายน 2566

เรื่อง ข้อเสนอแก้ไขกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง

เรียน อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. ข้อเสนอแก้ไขกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง 1 เล่ม 21 หน้า

อ้างถึงหนังสือที่ ยธ 0402/0425 ลงวันที่ 16 มกราคม 2566 เรื่องแจ้งผลการดำเนินการ หนังสือร้องทุกข์ ต่อสำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม ขอให้ยุติการดำเนินคดีอาญากับประชาชนทั้งหมดที่เกิดจากการใช้อำนาจตาม ประกาศ ข้อกำหนดและคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักร วันที่ 25 มีนาคม 2563 เนื่องจากมีการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปแล้วนั้น รายละเอียดความตามที่ทราบแล้ว ข้อร้องทุกข์ ข้อ 3 สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) ขอให้มีการทบทวนแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิก พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 เพื่อให้สอดคล้องกับการหลักการประชาธิปไตย หลักนิติธรรม ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นสำคัญที่ไม่อาจลดทอนได้

ในการนี้ สมาคมฯ จึงขอจัดส่งข้อเสนอแก้ไขกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงทั้ง 3 ฉบับ มายังกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เพื่อให้ท่านดำเนินประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ ทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป และสมาคมฯ ขอขอบพระคุณท่านล่วงหน้า ณ โอกาสนี้ ที่หน่วยงานท่านยินดีรับเป็นหน่วยงานประสานงานส่งต่อข้อเสนอแนะ ดังปรากฏ ซึ่ง สมาคมฯ ได้แนบรายละเอียดข้อเสนอส่งมาพร้อมจดหมายฉบับนี้แล้ว หากหน่วยงานท่าน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องการข้อมูลเพิ่มเติมหรือให้ตัวแทนสมาคมฯ เข้าพบเพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติมจะเป็นประโยชน์เพิ่มเติม โปรดติดต่อกลับมายังสมาคมฯ โดยไม่ชักช้า

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ

ขอแสดงความนับถือ

( นายศราวุฒิ ประทุมราช )

ประธานกรรมการสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.)

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นายอนุชา วินทะไชย ผู้จัดการ  
โทร 0830796411 Email: uclthailand@gmail.com



ข้อเสนอแก้ไขกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457  
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548  
พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

จัดทำโดย สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.)

ข้อเสนอแก้ไขกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

1. ที่มาและความสำคัญ

ประเทศไทยมีกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 โดยปัจจุบันกฎหมายทั้งสามฉบับถูกประกาศใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหลัก ส่วนพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 อาจถูกประกาศใช้ตามพื้นที่ชายแดนต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ ที่ผ่านมากฎหมายทั้งสามฉบับ ยังถูกนำมาใช้ในการจัดการกับการชุมนุมสาธารณะขนาดใหญ่ และเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายทหารในการก่อการรัฐประหารด้วย

กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฯ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง โดยเฉพาะทหารอย่างมาก และขาดระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม ตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมายที่ไม่สามารถตรวจสอบได้โดยรัฐสภาหรือศาล การใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจับกุม ควบคุมตัวบุคคล ก็ขาดมาตรการตรวจสอบที่เพียงพอ ซึ่งส่งผลให้มีการกระทำที่มีขอบของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่ตกเป็นผู้ถูกควบคุมตัว ดังเช่นมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการซ้อมทรมานปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้<sup>1</sup> แม้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะออกมาปฏิเสธว่าไม่มีการกระทำความผิดก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี มีการที่ได้มีการพิสูจน์แล้วว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง เช่น กรณีนายอิสมาแอ เต๊ะ ซึ่งได้มีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเรียกค่าเสียหาย จนศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กองทัพบกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการถูกทำร้ายร่างกายในขณะถูกควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ทหาร<sup>2</sup> ส่วนอีกหลายกรณี ยังไม่ได้รับการพิสูจน์ว่ามีการซ้อมทรมานจริงหรือไม่ เนื่องจากข้อจำกัดในการสอบสวน และการเข้าถึงพยานหลักฐานที่จะมาพิสูจน์ความจริง เพราะการซ้อมทรมานมักเกิดในสถานที่ปิดลับ เช่น ในค่ายทหาร หรือในสถานที่ที่ไม่เปิดเผยอื่น ๆ ยกตัวอย่างกรณีการเสียชีวิตของนายอับดุลเลาะ อีซอมูซอ ที่เสียชีวิตหลังจากถูกควบคุมตัวภายใต้กฎหมายพิเศษ ในค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี เมื่อ 20 กรกฎาคม 2562 โดยมีอาการสมองไม่ตอบสนอง<sup>3</sup> ซึ่งกรณีนี้แม้ญาติสงสัยว่ามีการกระทำที่มีขอบเกิดขึ้น แต่การเข้าถึงพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์ว่าเกิดอะไรขึ้นย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ง่ายนัก

<sup>1</sup> สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนใต้ ประเทศไทย 2561 โดยกลุ่มด้วยใจ <https://ilaw.or.th/sites/default/files/2018%20Duijai%20report.pdf>

<sup>2</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.55-56/2555 และคดีหมายเลขแดงที่ อ.1309-1310/2559ระหว่าง นายอิสมาแอ เต๊ะ ที่ 1 กับนายอามีซี มานากที่ 2 ผู้ฟ้องคดี กับ กองทัพบกที่ 1 กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

<sup>3</sup> ประชาไท <https://prachatai.com/journal/2019/08/84037>

## 2. กรอบแนวคิดในการปฏิรูป

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ICCPR) ได้กำหนดให้รัฐภาคีอาจเว้นการปฏิบัติตามพันธกรณีของตนมีอยู่ตามกติการะหว่างประเทศฯ ได้ เพื่อให้รัฐไทยไม่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนบางประการ แต่จะต้องเป็นภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งมีลักษณะคุกคามความอยู่รอดของชาติ ซึ่งลักษณะภาวะฉุกเฉินดังกล่าวต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

- 1) เป็นสถานการณ์พิเศษ ที่รัฐนั้นตกอยู่ในภาวะคับขันเร่งด่วนในสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อน
- 2) เป็นภัยที่มีอยู่จริง หรือใกล้จะถึงซึ่งคาดหมายได้ว่าภัยนั้นอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา โดยมีใช้การคาดการณ์อย่างเลื่อนลอยแต่ต้องมีมูลเหตุที่เพียงพอ หนักแน่นและน่าเชื่อถือ
- 3) เป็นภัยที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม
- 4) เป็นภัยร้ายแรงถึงขั้นส่งผลต่อความอยู่รอดของชาติ
- 5) รัฐไม่มีหนทางอื่นใดอีกที่จะรับมือกับภัยดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการเล็งพันธกรณีเป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว

ทั้งนี้ แม้ในสถานการณ์ที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉินที่เป็นภัยคุกคามความอยู่รอดของชาติ การใช้กฎหมายพิเศษและมาตรการพิเศษที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นทางการย่อมต้องได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนและมีกรอบการใช้อำนาจที่แคบ และยังคงพิจารณาอย่างเคร่งครัดที่สุดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องได้รับการพิจารณาโดยตุลาการที่เป็นอิสระ<sup>5</sup>

นอกจากนี้ การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย เป็นการปกครองภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แม้จะยอมรับให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจรัฐในการงดเว้นสิทธิของประชาชนในภาวะฉุกเฉินได้ แต่การประกาศภาวะฉุกเฉินโดยฝ่ายบริหารจะต้องได้รับการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการ โดยรัฐสภาต้องสามารถตรวจสอบการประกาศภาวะฉุกเฉินฯ ได้ในภายหลัง หากจะยังคงสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นต่อไป และการใช้อำนาจฉุกเฉินโดยฝ่ายบริหาร ยังต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายตุลาการ<sup>6</sup> โดยเฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

## 3. ปัญหาในเชิงโครงสร้างของกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง

ที่ผ่านมาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น พ.ร.ก.ฉุกเฉินและกฎหมายความมั่นคงของประเทศไทยมีปัญหาในเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ดังนี้

<sup>4</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 4 (1) ประกอบกับ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights และความเห็นทั่วไป (General Comment) ที่ 5 ที่ 29 และที่ 32

<sup>5</sup> ญาตา หัตถธรรมบุญ. การงดเว้นสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นทางการในภาวะฉุกเฉินตามกฎหมายระหว่างประเทศ และทางปฏิบัติของรัฐ: ศึกษากรณีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยตุลาการที่เป็นอิสระและสิทธิในหลักประกันเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคล. วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555. หน้า 62-65.

<sup>6</sup> ญาตา หัตถธรรมบุญ. อ้างแล้ว. หน้า 62-65.

### 3.1 ให้อำนาจใช้ดุลยพินิจประกาศได้โดยง่ายขัดต่อหลักการสากลว่าด้วยการประกาศภาวะฉุกเฉินที่ควรต้องเป็นการโดยอาศัยการตีความอย่างแคบและเคร่งครัด

พ.ร.ก.ฉุกเฉินได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อเห็นควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พลเรือนหรือทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปรามปราม ระวังยับยั้ง ฟันฟูหรือช่วยเหลือประชาชน<sup>7</sup>

Page | 3

บทนิยาม “สถานการณ์ฉุกเฉิน” นั้นกินความหมายอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่การรบหรือภาวะสงคราม สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ภัยต่อความมั่นคง สถานการณ์ที่ทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน สถานการณ์ที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ภัยพิบัติสาธารณะ และถึงแม้มีการกำหนดเงื่อนไขว่าสถานการณ์ดังกล่าวนั้นต้องมีเหตุจำเป็นที่จะต้องมีการระงับ แต่ความมุ่งประสงค์ที่ระบุไว้ในบทนิยามดังกล่าวนั้นเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลยพินิจตีความได้อย่างกว้างขวาง<sup>8</sup>

บทนิยามดังกล่าวขัดต่อหลักการสากลว่าด้วยการประกาศภาวะฉุกเฉิน ซึ่งกำหนดให้ภาวะฉุกเฉินนั้นต้องมีลักษณะเป็น “ภัยสาธารณะซึ่งคุกคามความปลอดภัยของชาติ” (public emergency threatening the life of the nation) ด้วบทกฎหมายเกี่ยวกับภาวะฉุกเฉินจึงสมควรกำหนดในลักษณะภาวะวิสัย เพื่อให้รัฐบาลต้องประกาศใช้โดยอาศัยการตีความอย่างแคบและเคร่งครัด<sup>9</sup>

ด้วยเหตุดังกล่าว การประกาศใช้อำนาจพิเศษภายใต้ พ.ร.ก.ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นเช่นในปี 2563 รัฐบาลจึงสามารถอ้างเหตุผลด้านความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของส่วนรวมเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดอำนาจพิเศษที่จะจัดการกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19<sup>10</sup> และการชุมนุมสาธารณะของกลุ่มคณะราษฎร 2563 ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร<sup>11</sup> ได้อย่างเร่งด่วน

<sup>7</sup> มาตรา 5 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน

<sup>8</sup> “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกอัครราชทูตและหน่วยงานแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

<sup>9</sup> กล่าวคือต้องปรากฏว่า มีภัยร้ายแรงถึงขนาดเป็นภัยคุกคามความปลอดภัยของชาติอยู่จริง อีกทั้งภัยดังกล่าวต้องส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม และรัฐต้องไม่มีหนทางอื่นใดที่จะรับมือกับภัยดังกล่าว ทั้งนี้ตามข้อ 4 (1) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

<sup>10</sup> สถานการณ์ฉุกเฉินทั่วราชอาณาจักร (25 มี.ค. 63 - ปัจจุบัน) โดยรัฐบาลได้อ้างเหตุผลด้านความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน และความจำเป็นที่รัฐจะต้องใช้มาตรการเข้มงวดและเร่งด่วน เพื่อควบคุมมิให้โรคแพร่ระบาดออกไปในวงกว้าง และป้องกันการกักตุนสินค้า ตลอดจนเครื่องอุปโภคบริโภคและสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน ไม่ให้เกิดภาวะขาดแคลนที่ซ้ำเติมความเดือดร้อน เพื่อสร้างความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและคลายความวิตกกังวลของประชาชน พร้อมกันนี้ รัฐบาลได้ย้ำว่าจะพิจารณาเลือกใช้เฉพาะมาตรการเท่าที่จำเป็นตามคำแนะนำทางการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อป้องกันและระงับยับยั้งการแพร่ระบาดของโรค โดยถือว่าการดูแลสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน การจัดสรรทรัพยากร เวชภัณฑ์ และการให้บริการทางการแพทย์ให้ทั่วถึงเพียงพอมีความสำคัญเร่งด่วนเป็นลำดับแรก

<sup>11</sup> สถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงในกรุงเทพมหานคร (15 - 22 ต.ค. 63) โดยรัฐบาลได้อ้างเหตุผลว่ามีบุคคลหลายกลุ่มได้เชิญชวน ปลุกระดม และดำเนินการชุมนุมสาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นในกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีการและช่องทางต่างๆ ก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายและความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชน มีการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล อันมิใช่การชุมนุมโดยสงบที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งยังกระทบโดยตรงต่อสัมฤทธิ์ผลของมาตรการควบคุมการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา

### 3.2 ให้อำนาจประกาศและขยายระยะเวลาที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

กล่าวสำหรับระบบตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น พ.ร.ก.ฉุกเฉินกำหนดเพียงให้นายกรัฐมนตรีต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายใน 3 วันนับตั้งแต่ประกาศ และการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับว่า ระบบตรวจสอบทบทวนความเหมาะสมในการใช้อำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นไม่เปิดช่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ดี ศาลยุติธรรมยังคงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการประกาศดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2563 ที่ผ่านมา ศาลแพ่งได้รับฟ้องกรณีกลุ่มผู้ชุมนุมได้ยื่นขอให้ศาลทำการเพิกถอนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในท้องที่กรุงเทพมหานคร เพิกถอนประกาศและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขอให้มีการไต่สวนฉุกเฉินเพื่อออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราว<sup>12</sup> แต่อำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั้นมีความแตกต่างกัน การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความเท่านั้น ในขณะที่ศาลปกครองหมายถึงรวมถึงการให้สิทธิประชาชนที่จะโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้อันจะทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวสิ้นผลบังคับและมีผลเป็นการทั่วไป

กลไกตรวจสอบถ่วงดุลการประกาศและขยายระยะเวลาประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงของประเทศไทยนั้น แตกต่างจากหลายประเทศที่ให้ความสำคัญกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ฟิลิปปินส์ อินเดีย และอังกฤษ ซึ่งได้ระบุเป็นหลักประกันไว้ในกฎหมายบังคับให้เมื่อฝ่ายบริหารประกาศภาวะฉุกเฉินแล้วต้องนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาทบทวนจากฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่ และที่สำคัญในหลายประเทศได้กำหนดให้การขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น บางประเทศยังกำหนดให้ศาลสูงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการประกาศดังกล่าวด้วย

กระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือตุลาการนั้นจะช่วยป้องกันมิให้การใช้อำนาจในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างถาวร แต่ต้องมีลักษณะชั่วคราวและยุติเมื่อภาวะฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดลง

จึงเป็นเรื่องน่าเสียดายที่ พ.ร.ก.ฉุกเฉินของประเทศไทยยังคงไม่มีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการขยายระยะเวลาที่นอกเหนือไปจากระบบตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารกันเอง พ.ร.ก.ฉุกเฉิน รวมทั้งกฎหมายความมั่นคงอื่นยังขาดกลไกควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ตัวอย่างเช่นกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รัฐบาลยังคงขยายระยะเวลาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ 20 กรกฎาคม 2548 จนถึงปัจจุบัน แต่รัฐสภาไม่สามารถเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่เพื่อพิจารณาความจำเป็นหรือเหมาะสมต่อทั้งในประเด็นเรื่องการใช้ยับยั้งงบประมาณแผ่นดินและการใช้อำนาจของฝ่ายความมั่นคง

2019 อันส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศที่อยู่ในภาวะเปราะบาง กรณีจึงจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขกรณีดังกล่าวให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงทีเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยและประโยชน์ส่วนรวม

<sup>12</sup> รวม 3 จำนวนประกอบด้วยคดีหมายเลขคำที่ พ5323/2563, พ5327/2563 และพ5363/2563 โดยศาลรับฟ้องคดีทั้ง 3 จำนวนดังกล่าว แต่มีคำสั่งงดไต่สวนฉุกเฉินและกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพราะนายกรัฐมนตรีได้ยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวแล้ว และศาลกำหนดนัดชี้สองสถานในวันที่ 19 มกราคม 2564

แม้กระทั่งกรณีล่าสุดที่รัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงต่อกรณีการชุมนุมสาธารณะ ในระหว่าง 15-22 ตุลาคม 2563 แต่เมื่อคราวเปิดประชุมรัฐสภาในช่วง 26 ตุลาคมที่ผ่านมา รัฐสภาไม่สามารถให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงและผลกระทบต่อประชาชนจากการบังคับใช้ แม้กรณีดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality) หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (non-discrimination) และหลักความจำเป็นและได้สัดส่วน (necessity and proportionality) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการออกคำสั่งเรียกตัว การจับกุมและควบคุมตัว ซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การออกคำสั่งเพื่อปิดกั้นเสรีภาพสื่อ การออกคำสั่งเพื่อจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การชุมนุมและมีส่วนร่วมทางการเมือง

### 3.3 ให้อำนาจปฏิบัติการกิจด้านความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ แต่จำกัดอำนาจควบคุมตรวจสอบทางปกครองและอำนาจศาลปกครอง

พ.ร.ก.ฉุกเฉิน รวมทั้งพ.ร.บ.ความมั่นคงได้ตัดหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลโดยศาลปกครอง<sup>13</sup> จึงเท่ากับตัดกลไกควบคุมตรวจสอบทางปกครองอันเป็นกลไกสำคัญที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือผลกระทบจากการกระทำทางปกครองในภาวะปกติ

การตัดกลไกควบคุมตรวจสอบทางปกครองดังกล่าว ถึงแม้ว่าประชาชนที่ได้รับผลกระทบยังคงสามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ แต่อำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั้นมีบริบทที่แตกต่างกัน การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเพื่อให้ได้รับการชดเชยเยียวยาในทางแพ่งหรือทางอาญา อีกทั้งคำพิพากษายังมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความเท่านั้น ในขณะที่การดำเนินคดีในศาลปกครองหมายรวมถึงการให้สิทธิประชาชนที่จะโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ เช่น ประกาศ ข้อกำหนด และคำสั่งต่าง ๆ ที่นายกรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ออกใช้บังคับ อันจะทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวสิ้นผลบังคับและมีผลเป็นการทั่วไป

การตัดกลไกควบคุมตรวจสอบทางปกครองดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดความสุ่มเสี่ยงที่จะทำให้มาตรการพิเศษที่มีนัยสำคัญให้เกิดภาระเกินสมควรแก่เหตุ และก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร รวมทั้งตัดช่องทางเข้าถึงความยุติธรรมและได้รับการชดเชยเยียวยาที่เหมาะสม<sup>14</sup>

### 3.4 คุ้มครองเจ้าหน้าที่จากความรับผิดทางแพ่ง ทางอาญาและทางวินัย ยังคงให้อำนาจศาลทหาร แต่กลับขาดการรับรองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการพิเศษในการเข้าถึงการชดเชยฟื้นฟูและเยียวยาอย่างเหมาะสม

พ.ร.ก.ฉุกเฉิน และกฎหมายความมั่นคงอื่น มีบทบัญญัติในทำนองคุ้มครองการปฏิบัติการกิจด้านความมั่นคงให้ไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกรณีจำเป็น<sup>15</sup> ยิ่งหากเป็นกรณีที่บุคคลในอำนาจศาลทหารกระทำความผิด เช่น ผู้กระทำ

<sup>13</sup> มาตรา 16 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน

<sup>14</sup> มูลนิธิผสานวัฒนธรรม, มาตรการพิเศษในภาวะฉุกเฉินกับหลักสิทธิมนุษยชน กรณีศึกษา โควิด 2019, 17 เมษายน 2563, หน้า 10-12, เข้าถึงได้ที่ <https://csrcfthailand.org/2020/05/28/>

<sup>15</sup> หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกรณีจำเป็น ตามมาตรา 17 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน



ความผิดเป็นทหาร หรือเป็นบุคคลที่อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร กฎหมายว่าด้วยศาลทหารได้บัญญัติให้คดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลทหาร โดยผู้เสียหายไม่อาจฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลทหารได้โดยตรง<sup>16</sup>

แม้พ.ร.ก.ฉุกเฉินได้กำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายยังคงมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่<sup>17</sup> แต่พ.ร.ก.ฉุกเฉิน รวมทั้งกฎหมายความมั่นคงอื่นยังคงขาดตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับกลไกและกระบวนการเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการพิเศษ ที่จะสามารถร้องทุกข์ร้องเรียน เข้าถึงความยุติธรรม และการชดเชยฟื้นฟูและเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ปรากฏการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ตัวอย่างเช่น กรณีการสลายการชุมนุมในคืนวันที่ 16 ตุลาคม 2563 ยังไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้กำหนดช่องทางที่ผู้ได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงการชดเชยฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายแก่ร่างกายหรือจิตใจแต่อย่างใด

การที่ชุดกฎหมายความมั่นคงปัจจุบันให้อำนาจฝ่ายความมั่นคงอย่างกว้างขวางโดยปราศจากกลไกการตรวจสอบ เปิดช่องให้ฝ่ายความมั่นคงมีเครื่องมือทางกฎหมายที่สามารถหยิบยกขึ้นมาสร้างความชอบธรรมแก่ปฏิบัติการด้านความมั่นคงได้โดยง่าย ทั้งการรัฐประหารยึดอำนาจโดยกองทัพ การควบคุมและปราบปรามการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ฝ่ายรัฐเห็นว่ากระทบต่อความมั่นคง การกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบใช้อำนาจของฝ่ายความมั่นคงโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เป็นกลไกสำคัญที่ยืนยันถึงความรับผิดชอบทางการเมืองและความชอบด้วยกฎหมาย ป้องกันการใช้อำนาจโดยอำเภอใจหรือลู่แก่อำนาจ และป้องกันมิให้การใช้อำนาจในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างถาวร แต่ต้องมีลักษณะชั่วคราวและยุติเมื่อภาวะฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดลง

เพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมจึงขอยกตัวอย่างมาตรการที่ประกาศใช้ภายใต้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในระหว่าง 15-22 ตุลาคม 2563 ที่มีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต่อการชุมนุมสาธารณะ นายกรัฐมนตรีได้ออกข้อกำหนดห้ามการชุมนุมมั่วสุม ห้ามการนำเสนอก้าว ห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรืออาคารสถานที่<sup>18</sup> และยังได้ออกประกาศให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงสามารถออกคำสั่งเรียกให้บุคคลมารายงานตัว ขอให้ศาลออกหมายจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยไม่เกิน 30 วัน (หมายพ.ร.ก.หรือหมาย ฉ.จ.)<sup>19</sup> ออกคำสั่งยึด

<sup>16</sup> มาตรา 13 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 บัญญัติว่า "ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาวางบทลงโทษผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญา ในคดีซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะกระทำความผิด และมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง" ทั้งนี้ มาตรา 16 ของพ.ร.บ.ศาลทหาร บัญญัติว่า "บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารคือ (1) นายทหารชั้นสัญญาบัตรประจำการ (2) นายทหารชั้นสัญญาบัตรนอกประจำการ เฉพาะเมื่อกระทำความผิดต่อคำสั่งหรือข้อบังคับตามประมวลกฎหมายอาญาทหาร (3) นายทหารประทวนและพลทหารกองประจำการหรือประจำการ หรือบุคคลที่รับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร (4) นักเรียนทหารตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด (5) ทหารกองเกินที่ถูกเข้ากองประจำการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้รับตัวไว้เพื่อให้เข้ารับราชการประจำอยู่ในหน่วยทหาร (6) พลเรือนที่สังกัดอยู่ในราชการทหาร เมื่อกระทำความผิดในหน้าที่ราชการทหาร หรือกระทำความผิดอย่างอื่นเฉพาะในหรือบริเวณ อาคาร ที่ตั้งหน่วยทหาร ที่พักร้อน พักแรม เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะใด ๆ ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร (7) บุคคลซึ่งต้องขังหรืออยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารโดยชอบด้วยกฎหมาย (8) เอลยศึกหรือชนชาติศัตรูซึ่งอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร"

<sup>17</sup> หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกรณีจำเป็น ตามมาตรา 17 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน

<sup>18</sup> เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 9 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉิน และข้อกำหนดออกโดยนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563

<sup>19</sup> ประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงที่ 1/2563 เรื่องกำหนดสถานที่ควบคุม ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563 และที่ 6/2563 เรื่องกำหนดสถานที่ควบคุมเพิ่มเติม ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2563 สถานที่ควบคุมครั้งที่กำหนด ได้แก่ กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 1 กรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ ค่ายนวมินทราชินี และกองบัญชาการหน่วยที่ 1 ค่ายพนัสบดีศรีอุทัย

หรืออายุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ออกคำสั่งตรวจค้น ออกคำสั่งห้ามปิดการจราจร หรือห้ามบุคคลไม่ให้กระทำการหรือสั่งให้กระทำการใดๆ<sup>20</sup>

การอ้างฐานอำนาจทางกฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่สามารถควบคุมตัวผู้ชุมนุมบางส่วนไปไว้ที่กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 1 อีกทั้งมีการดำเนินคดีอาญาอย่างต่อเนื่องต่อผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามที่กำหนดมิให้มีการชุมนุมหรือใช้เครื่องมือสื่อสารเผยแพร่เกี่ยวกับการชุมนุม แม้ปัจจุบันได้มีการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงดังกล่าวแล้วก็ตาม<sup>21</sup> นอกจากนี้ยังปรากฏคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.ก.ฉุกเฉินให้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตรวจสอบและระงับการนำเสนอเนื้อหาของสื่อโทรทัศน์และสื่อสังคมออนไลน์<sup>22</sup> เหตุผลด้านความมั่นคงดังกล่าวยังถูกนำไปอ้างเพื่อดำเนินการกับสื่อมวลชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 อีกด้วย<sup>23</sup>

Page | 7

การออกมาตรการโดยอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นส่งผลโดยตรงต่อการชุมนุมสาธารณะที่มีขึ้นเพื่อเรียกร้องแก่ผู้มีอำนาจให้มีการปฏิรูปทางการเมืองผ่านระบบรัฐสภา<sup>24</sup> การอ้างอำนาจโดยอาศัยกฎหมายพิเศษดังกล่าวมีผลทำลายเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ จำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล สิทธิของประชาชนที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย และเสรีภาพสื่อมวลชนที่จะรายงานหรือนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการชุมนุมทางการเมือง การสลายการชุมนุมในคืนวันที่ 16 ตุลาคม 2563 และการออกหมายเรียก จับกุมและควบคุมตัวโดยอาศัยอำนาจพ.ร.ก.ฉุกเฉินยังละเมิดอย่างร้ายแรงต่อหลักการข้างต้น ซึ่งรวมทั้งหลักปฏิบัติต่อเด็กที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ

#### 4. กลไกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในภาวะวิกฤตฉุกเฉินในกฎหมายของต่างประเทศ

จากการทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับภาวะวิกฤตฉุกเฉินในต่างประเทศ เช่น อเมริกา ฝรั่งเศส ฟิลิปปีนส์ อินเดีย และอังกฤษ ประเทศส่วนใหญ่จะบัญญัติกรอบการใช้อำนาจไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ และให้ความสำคัญกับระบบควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการซึ่งสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ การกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายความมั่นคงโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เป็นกลไกสำคัญที่ยืนยันถึงความรับผิดชอบทางการเมืองและความชอบด้วยกฎหมาย ป้องกันการใช้อำนาจโดยอำเภอใจหรือลุแก่อำนาจ และป้องกันมิให้การใช้อำนาจในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างถาวร แต่ต้องมีลักษณะชั่วคราวและยุติเมื่อภาวะฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดลงซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการใช้อำนาจพิเศษในภาวะวิกฤติฉุกเฉิน

<sup>20</sup> เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 11 ของพ.ร.ก.ฉุกเฉิน เป็นไปตามประกาศออกโดยนายกรัฐมนตรื ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2563

<sup>21</sup> เป็นการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ฝ่าฝืนประกาศหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ 4 เรื่อง ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563 โดยมีกำหนดระยะเวลาโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>22</sup> ซึ่งรวมทั้ง วอยซ์ ทีวี (Voice TV) ประชาไท (Prachatai.com) The Reporter The Standard และเยาวชนปลดแอก (Free YOUTH) ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ฉบับที่ 4/2563 เรื่อง ให้ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะตามข้อ 6 ของข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 ประกอบมาตรา 11 แห่งพ.ร.ก.ฉุกเฉิน ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563

<sup>23</sup> ศาลสั่งยกคำร้องปิด 'วอยซ์ ทีวี' เหตุนำเสนอตามสิทธิรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2563 เข้าถึงได้ที่ <https://www.voicetv.co.th/read/77jAPmRgc>

<sup>24</sup> ทั้งนี้ การชุมนุมของกลุ่มคนคณะราษฎร 2563 มีชื่อเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง เปิดสภาวิสามัญรับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญจากประชาชน และปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

## ตัวอย่างกรณีต่างประเทศ

	อำนาจประกาศ	ควบคุมตรวจสอบ จากฝ่ายนิติบัญญัติ	ควบคุมตรวจสอบ จากฝ่ายตุลาการ	หมายเหตุ
<b>1. รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส</b>				
1.1 กฎอัยการศึก	- คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศ	- เกิน 12 วันต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา		
1.2 สถานการณ์วิกฤตฉุกเฉิน	- ประธานาธิบดีภายหลังการหารือกับนายกรัฐมนตรีและอื่นๆ	- ประกาศภายหลังการหารือกับประธานสภาทั้งสอง - สภามีสิทธิเรียกประชุมได้เอง	- ประกาศภายหลังการหารือกับคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ - มาตรการที่กำหนดต้องผ่านการหารือกับคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	- ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉิน
<b>1.3 กฎหมายอื่น</b>				
- ประมวลกฎหมายป้องกันประเทศ	- ประกาศเมื่อเกิดภาวะสงครามระหว่างประเทศ, กฎที่ใช้กำลังอาวุธ		- ศาลปกครองฝรั่งเศสไม่มีอำนาจตรวจสอบประกาศ (เพราะเป็นการกระทำทางรัฐบาล)	
- รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน	- ประธานาธิบดีประกาศด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี - ครั้งละไม่เกิน 12 วัน	- เกิน 12 วันต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา	- แต่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการ (เพราะเป็นการกระทำทางปกครอง)	
<b>2. รัฐธรรมนูญอเมริกา</b>				
2.1 สงครามและการป้องกันประเทศ	- ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติโดยประธานาธิบดี	- เมื่อประกาศต้องเสนอเรื่องไปสภาคองเกรส	- ศาลสูงสามารถตรวจสอบและยืนยันความชอบด้วยกฎหมายใน	

	อำนาจประกาศ	ควบคุมตรวจสอบ จากฝ่ายนิติบัญญัติ	ควบคุมตรวจสอบ จากฝ่ายตุลาการ	หมายเหตุ
	- ไม่เกินคราวละ 1 ปี ขยายได้ไม่เกินคราว ละ 90 วัน	- สภาองค์กรต้อง ยินยอมภายใน 6 เดือน	การใช้อำนาจของ ประธานาธิบดี แต่ ไม่มีอำนาจยับยั้ง	
<b>2.2 สถานการณ์ ฉุกเฉินจากภัย พิบัติธรรมชาติ</b>	- ประธานาธิบดี ประกาศตามคำร้อง ขอของผู้ว่าราชการรัฐ	- สภาตรวจสอบการใช้ อำนาจของฝ่าย บริหาร และการใช้ จ่ายงบประมาณ แผ่นดิน	- ศาลทหารมีเขต อำนาจ (กรณี ทหารละเมิด) - ศาลยุติธรรมมี อำนาจกรณี เจ้าหน้าที่อื่น ละเมิด)	
<b>2.3 กฎหมายอื่น</b>				
- รัฐบัญญัติ สถานการณ์ ฉุกเฉินแห่งชาติ	- ประธานาธิบดี โดย คำแนะนำของ คณะกรรมการ พิเศษสถานการณ์ ฉุกเฉินแห่งชาติ	- เมื่อประกาศต้อง เสนอเรื่องไปสภา องเกรส - สภาองค์กรต้อง ยินยอมภายใน 6 เดือน	- ศาลยุติธรรมมี อำนาจกรณี เจ้าหน้าที่ละเมิด	
<b>3. รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์</b>				
- กฎอัยการศึก	- ประธานาธิบดี - คราวละไม่เกิน 60 วัน	- ต้องส่งเรื่องให้ สภาองเกรส พิจารณาใน 48 ชั่วโมงเพื่อเพิกถอน ขยาย หรือระงับ ประกาศ	- ศาลฎีกาอาจ พิจารณาทบทวน ตามการร้องขอ ของประชาชนและ ต้องแล้วเสร็จใน 30 วัน - บุคคลที่ถูกจับกุม ควบคุมตัวต้องถูก ดำเนินคดีใน 3 วัน	- เพื่อหยุดยั้งความ รุนแรงที่ฝ่าฝืน กฎหมาย (lawless violence) - กฎอัยการศึกไม่มีผล ระงับรัฐธรรมนูญ ไม่ แทนที่การทำงานของ ศาลหรือสภานิติ บัญญัติ ไม่อนุญาตให้ มอบอำนาจแก่ศาล ทหาร
<b>4. รัฐธรรมนูญอินเดีย</b>				
- ภาวะฉุกเฉิน	- ประธานาธิบดี โดย การร้องขอเป็นลาย	- เมื่อประกาศต้อง เสนอเข้าสู่การ	- ศาลฎีกายกข้อไว้ซึ่ง อำนาจตรวจสอบ	- ภาวะสงคราม การ รุกรานจากภายนอก

	อำนาจประกาศ	ควบคุมตรวจสอบ จากฝ่ายนิติบัญญัติ	ควบคุมตรวจสอบ จากฝ่ายตุลาการ	หมายเหตุ
	ลักษณะอักษรจาก คณะรัฐมนตรี	พิจารณาของสภา ในทันที หากไม่ อนุมัติจะสิ้นผลใน 1 เดือน - หากอนุมัติจะสิ้นผล ใน 6 เดือน	ความชอบด้วย รัฐธรรมนูญและ การทบทวนการมี ผลบังคับใช้ของ กฎหมายฉุกเฉิน และความจำเป็นที่ ต้องประกาศใช้ กฎหมายดังกล่าว	การก่อกบฏโดยกอง กำลังติดอาวุธ รัฐบาล แห่งมลรัฐไม่สามารถ ปกครองตามกลไก รัฐธรรมนูญได้อีก ต่อไป
<b>5. อังกฤษ</b>				
- พระราชบัญญัติ ภัยพิบัติพล เรือน	- พระราชินี โดย ความยินยอมของ รัฐสภาตาม คำแนะนำของ คณะรัฐมนตรี - คราวละไม่เกิน 30 วัน	- รัฐสภาต้องให้ความ เห็นชอบภายใน 7 วัน	- ต้องเปิดให้มีการ คัดค้านระเบียบได้ ในชั้นศาล - ผู้ได้รับความ เสียหายสามารถใช้ สิทธิทางศาลได้	- ต้องไม่ใช่กรณีออกกฎ อัยการศึก หรือ ทำลายรากฐานของ ระบบรัฐสภา หรือให้ ยุติบทบาทพรรค การเมือง - ต้องเป็นกรณีจำเป็น เร่งด่วนและเป็น หนทางสุดท้ายที่จะ แก้ไขปัญหา ภัย คุกคามนั้นเกิดขึ้นแล้ว - มาตรการต้องจำเป็น และสมควรแก่เหตุ - ต้องไม่ห้ามกิจกรรม หรือการมีส่วนร่วม เกี่ยวกับการหยุดงาน - สอดคล้องกับ กฎหมายสิทธิ มนุษยชน

## 5. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

### ก. หลักการ

ควรมีการทบทวนบรรดากฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงทั้งระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับการหลักการประชาธิปไตย หลักนิติธรรม ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน อย่างน้อยควรมีการทบทวนในประเด็นดังต่อไปนี้

Page | 11

1. การกำหนดเงื่อนไขการประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งผู้มีอำนาจประกาศคือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และให้มีอำนาจยกเลิกการประกาศด้วย โดยให้ประกาศได้เฉพาะเป็นภัยที่มีอยู่จริง และมีความร้ายแรงที่คุกคามความอยู่รอดของชาติ เฉพาะในภาวะสงคราม หรือจากการกบฏโดยใช้กำลังอาวุธเท่านั้น เป็นมาตรการชั่วคราว กำหนดสถานการณ์ กฎอัยการศึกที่ประกาศใช้แล้ว ให้สิ้นผลไปเมื่อพ้น 30 วัน นับแต่วันประกาศ หากจะมีการขยายระยะเวลาประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้กระทำได้โดยการเห็นชอบจากรัฐสภา

2. ผู้มีอำนาจประกาศคือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และให้มีอำนาจยกเลิกการประกาศด้วย

3. ให้ยกเลิกการไม่ต้องรับผิดโดยสิ้นเชิงของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎอัยการศึก โดยกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 17 ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติกรตามกฎหมายอย่างระมัดระวังมากขึ้น

4. การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จะต้องมียุทธศาสตร์ไม่ยาวนานนัก โดยเสนอให้มีระยะเวลาเพียง 1 เดือน และหากจะมีการขยายเวลาการประกาศใช้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นไปตามหลักการที่ถูกรตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น หลังจากประกาศแล้วต้องเสนอเพื่อขอความเห็นชอบต่อสภา ให้สภามีอำนาจในการยับยั้งหรือเพิกถอน การต่ออายุต้องได้รับความเห็นชอบจกสภา

5. แก้ไขพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ในประเด็นการควบคุมตัว โดยกำหนดให้มีการนำผู้ถูกควบคุมตัวไปปรากฏตัวต่อหน้าศาล การอนุญาตให้ผู้ถูกควบคุมตัวติดต่อกับญาติ ทนายความและแพทย์ที่เป็นอิสระทันทีหลังสูญเสียเสรีภาพ การยกเลิกความคุ้มกันจากการถูกดำเนินคดีใด ๆ แก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน การจำกัดอำนาจศาลทหาร รวมทั้งการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้าย

6. ต้องถูกตรวจสอบโดยศาลอย่างเข้มงวดและเข้มแข็ง เช่น คำนับ ควบคุมตัวต้องมีหมายศาล หรือกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำใดตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้

7. ต้องมีมาตรการชดเชยเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็วและเพียงพอและทั่วถึง

8. ต้องลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ละเมิดโดยไม่ละเว้นและเข้มงวด

### ข. ควรยกเครื่องกฎหมายทั้งหมด ให้ตั้งอยู่บนหลักการ ก. โดย

1. รวมกฎหมายเป็นฉบับเดียว โดยฝ่ายบริหารสามารถใช้มาตรการได้ตามความหนักเบาและความจำเป็นของสถานการณ์ หรือ แยกเป็นสองฉบับคือ กฎอัยการศึก ในภาวะสงครามกับต่างชาตินั้นและเชื่อมโยงกับกฎหมายสงคราม และกฎหมายเกี่ยวกับภาวะฉุกเฉิน ?

2. ยกเลิก พ.ร.บ.ความมั่นคงที่ให้อำนาจฝ่ายทหาร (แม่ทัพ) ควบคุมฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร (กอ.รมน.) ครอบงำฝ่ายพลเรือน เช่น รอง ผวจ. ฝ่ายความมั่นคง (ทหาร)

ค. เฉพาะหน้าควรเสนอแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่บางเรื่องบางประเด็นตามหลักการใน ก.

ดังนั้นจึงมีข้อเรียกร้องเพื่อปฏิรูปกฎหมายความมั่นคงด้วยการสร้างหลักประกันในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจในภาวะวิกฤตฉุกเฉิน รวมทั้งยกเลิกและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายความมั่นคงทุกฉบับให้สอดคล้องกับหลักประกันที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในประเด็นดังต่อไปนี้

Page | 12

(1) แบ่งระดับภาวะวิกฤตฉุกเฉิน "การรบการสงคราม" กับ "วิกฤตฉุกเฉินภายในประเทศ" โดยในกรณีการรบการสงครามที่จำเป็นต้องใช้กำลังทหารให้ประกาศกฎอัยการศึก และในกรณีภาวะวิกฤตฉุกเฉินภายในประเทศที่สามารถบริหารจัดการโดยฝ่ายปกครอง ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

(2) ให้การประกาศภาวะวิกฤตฉุกเฉินและขยายระยะเวลาต้องได้รับการตรวจสอบทางการเมือง (รัฐสภา) และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (ศาล) โดยต้องมีเหตุถึงขนาดเป็นภัยคุกคามความอยู่รอดของชาติ กระทบต่อประชาชน และรัฐไม่มีหนทางอื่นใดอีกที่จะแก้ปัญหาได้ ตลอดจนยืนยันหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการโดยศาลเช่นดังภาวะปกติ ซึ่งหมายรวมถึงศาลปกครอง

(3) การใช้อำนาจรัฐในภาวะวิกฤตฉุกเฉินต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็น ชอบด้วยหลักความได้สัดส่วน และเป็นไปเพื่อแก้ไขสถานการณ์นั้นโดยตรง ทั้งนี้ให้ยกเลิกการตัดอำนาจควบคุมตรวจสอบทางปกครอง และเขตอำนาจศาลปกครอง ยกเลิกการควบคุมตัวตาม พ.ร.ก. (หมาย ฉ.ฉ.) และใช้กระบวนการยุติธรรมอาญาปกติ ยกเลิกบทคุ้มครองให้ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย และรับรองสิทธิประชาชนที่จะเข้าถึงการชดเชยฟื้นฟู และเยียวยาที่มีประสิทธิภาพจากมาตรการในภาวะวิกฤตฉุกเฉินที่ส่งผลกระทบสิทธิมนุษยชน ตลอดจนรับประกันว่าศาลทหารจะไม่มีเขตอำนาจในคดีที่พลเรือนเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดหรือเป็นผู้เสียหาย

(4) ยืนยันคุณค่าหลักคือการใช้อำนาจรัฐในภาวะวิกฤตต้องไม่ใช่เพื่อการรัฐประหาร ทำลายรากฐานของระบอบรัฐสภา หรือให้ยุติบทบาทของพรรคการเมือง หรือประการอื่นใดที่มีพื้นฐานอย่างเดียวกัน

ตารางแสดงข้อเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

กฎหมายการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗	ร่างแก้ไขเพิ่มเติมฯ	เหตุผล/หมายเหตุ
<p>มาตรา ๒ เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีการประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือพระราชบัญญัติอื่นใดในส่วนใดของราชอาณาจักร หรือข้อความในส่วนใดของราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับควมของกฎหมายการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือบทบัญญัติของกฎหมายการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้ใช้บังคับต่อไป</p>	<p>มาตรา ๒ เมื่อปรากฏสถานการณ์อันชัดเจนและมีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยภายในราชอาณาจักรหรือภัย ซึ่งเกิดจากภัยสงครามหรือการจลาจลที่มีการใช้กำลังอาวุธจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรจะมีอันเป็นไปร้ายแรงถึงขั้นส่งผลต่อความอยู่รอดของชาติแล้ว จะได้มีการประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือพระราชบัญญัติอื่นใดในส่วนใดของราชอาณาจักร หรือข้อความในส่วนใดของราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับควมของกฎหมายการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้ใช้บังคับต่อไป</p>	<p>กำหนดเงื่อนไขของการประกาศใช้กฎหมายการศึกษาที่กำหนดคล้อยกับหลักการสากลข้างต้น โดยให้ประกาศได้เฉพาะเป็นภัยที่มีอยู่จริง และมีความร้ายแรงที่คุกคามความอยู่รอดของชาติ</p> <p>ตัวอย่างของต่างประเทศที่ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข อาทิ</p> <p>รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ (Fifth Republic) บัญญัติให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดี ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของชาติ โดยมีสาระสำคัญว่า ในกรณีที่มีสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อสถาบันแห่งสาธารณรัฐเอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งอาณาเขตของสาธารณรัฐ หรือการบังคับการตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรง และฉุกเฉิน ประธานาธิบดีย่อมมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ แต่จะต้องขอคำปรึกษา อย่างเป็นทางการต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องประกาศการใช้มาตรการดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบและรัฐสภาไม่อาจถูกยุบสภาได้ในระหว่างการประชุมสภาสถานการณ์ฉุกเฉิน นอกจากนี้ ภายในระยะเวลา ๓๐ วัน ที่ได้มี</p>
<p>มาตรา ๓ ถ้าไม่ได้ประกาศใช้กฎหมายการศึกษาพระราชอาณาจักร ในประกาศนั้นจะได้แสดงให้ปรากฏว่า มณฑลใด ตำบลใด หรือเขตใดใช้กฎหมายการศึกษา</p>	<p>บทบัญญัติของกฎหมายการศึกษาที่ใช้บังคับนั้นแทน</p>	
<p>มาตรา ๔ เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดให้ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ได้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็น</p>		



<p>ผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก เฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นได้ แต่จะต้องมีรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด</p>	<p>มาตรา ๕ การที่จะเลิกใช้กฎอัยการศึกแห่งใด นั้น จะเป็นไปได้อ้อมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเสมอ</p>	<p>การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ประกาศดังกล่าว อาจะถูกตรวจสอบจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ การประกาศใช้กฎอัยการศึกจะต้องออกเป็นรัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกเกิน ๑๒ วัน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา</p>
<p>มาตรา ๕ การที่จะเลิกใช้กฎอัยการศึกแห่งใดนั้น จะเป็นไปได้อ้อมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเสมอ</p>	<p>กฎอัยการศึกที่ใช้แล้ว ให้สิ้นสุดไปเมื่อพ้นสามสิบวัน นับแต่วันประกาศ</p> <p>การขยายระยะเวลาประกาศใช้กฎอัยการศึกให้กระทำได้โดยการเห็นชอบจากรัฐสภา</p>	<p>ประมวลกฎหมายการป้องกันประเทศ (Code de la Défense) บัญญัติให้การประกาศใช้กฎอัยการศึกจะต้องกระทำโดยตราเป็นรัฐกฤษฎีกา โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะกระทำได้แต่ในกรณีที่กำลังจะเกิดภัยอันตรายจากสงครามจากต่างประเทศหรือ จากการกบฏโดยใช้กำลังอาวุธเท่านั้น รัฐกฤษฎีกาดังกล่าว จะต้องกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับ และจะต้องระบุท้องที่ที่จะให้กฎอัยการศึกมีผลใช้บังคับด้วย ประกอบกับเมื่อได้มีการประกาศกฎอัยการศึกแล้ว ประชาชนยังคงมีสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่มีได้ถูกจำกัดตามประกาศกฤษฎีกาที่อยู่ต่อไป<sup>๑</sup></p>
		<p><b>ประเทศอังกฤษ</b> มีทั้งกฎหมายที่เป็นจารีตและการออกเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง แม้จะมีได้เป็นการบัญญัติเพื่อรองรับการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยตรง แต่มีลักษณะใกล้เคียงอย่างยิ่ง กฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารราชการพล</p>

<sup>1</sup> อภิชัย ภูมิ้อง, กฎอัยการศึก: บทวิเคราะห์มาตราทหารกฎหมายบางประการ, จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=265>, หน้า 8-11

<p>เรื่องในบางสถานการณ์ ค.ศ. ๒๐๐๔ (The Civil Contingencies Act ๒๐๐๔) มีรายละเอียดที่สำคัญโดยสังเขป ดังนี้ (๑) อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกระเบียบ เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายในระหว่างเวลาที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยจะนำมาใช้เฉพาะในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงมากเท่านั้น ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารต้องตราระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายโดยลัดอักษร (๒) เงื่อนไขการใช้ อำนาจ ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจออกระเบียบ เพื่อใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ก็ต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงว่า เกิดหรือกำลังจะเกิดขึ้นซึ่งอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศ และการออกระเบียบฉุกเฉินเป็นความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงดังกล่าว ทั้งนี้ ระเบียบที่ออกมานั้นต้องมีความได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น และเมื่อประกาศใช้ระเบียบนี้แล้ว รัฐบาลต้องนำระเบียบดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในโอกาสแรก รัฐสภาอาจแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวได้ แต่ต้องให้ความเห็นชอบ ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ เสนอระเบียบ เมื่อพ้นระยะเวลา ๗ วัน แล้วรัฐสภา ยังไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าระเบียบนั้นเป็นอัน ตกไป (๓) การตรวจสอบการใช้อำนาจพิเศษตาม นายกรัฐมนตรี ต้องเสนอการใช้อำนาจพิเศษตาม</p>	
--	--

<p>มาตรา ๗ ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลพลเรือนคนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคี และผู้มีส่วนจากประกาศใช้กฎอัยการศึก มีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งการกระทำผิดคดีอาญาซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้อำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้อำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้พระราชบัญญัตินี้ทุกข้อ หรือแต่บางข้อ และหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่งได้ ทั้งนี้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศดังกล่าวนี้</p>	<p>มาตรา ๗ ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลพลเรือนคนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคี และผู้มีส่วนจากประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้อำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้อำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้พระราชบัญญัตินี้ทุกข้อ หรือแต่บางข้อ และหรือบางส่วนของข้อใดข้อหนึ่งได้ ทั้งนี้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศดังกล่าวนี้ด้วย</p> <p>ประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามความในวรรคแรก ให้มีผลบังคับเฉพาะคดีที่การกระทำผิดเกิดขึ้นตั้งแต่วันเวลาที่ระบุไว้ในประกาศ วันเวลาที่ระบุนั้นจะเป็นวันเวลาที่ออกประกาศนั้นหรือภายหลังก็ได้ ประกาศเช่นว่านี้ให้โฆษณานับแต่วันออกประกาศ</p> <p>นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ถ้าคดีอาญาใดที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกมีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้</p>	<p>กฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการออกกฎหมายหรือคำสั่งของตน<sup>๒</sup></p> <p>โดยหลักการสากล ตรابطที่ศาลพลเรือนยังคงทำหน้าที่ได้อยู่ ศาลทหารไม่ควรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พลเรือนกระทำความผิด</p>
<p>ประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามความในวรรคแรก ให้มีผลบังคับเฉพาะคดีที่การกระทำผิดเกิดขึ้นตั้งแต่วันเวลาที่ระบุไว้ในประกาศ วันเวลาที่ระบุนั้นจะเป็นวันเวลาที่ออกประกาศนั้นหรือภายหลังก็ได้ ประกาศเช่นว่านี้ให้โฆษณานับแต่วันออกประกาศ</p> <p>นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ถ้าคดีอาญาใดที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกมีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้</p>	<p>ประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามความในวรรคแรก ให้มีผลบังคับเฉพาะคดีที่การกระทำผิดเกิดขึ้นตั้งแต่วันเวลาที่ระบุไว้ในประกาศ วันเวลาที่ระบุนั้นจะเป็นวันเวลาที่ออกประกาศนั้นหรือภายหลังก็ได้ ประกาศเช่นว่านี้ให้โฆษณานับแต่วันออกประกาศ</p> <p>นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ถ้าคดีอาญาใดที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกมีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้</p>	

<sup>2</sup> The Civil Contingencies Act 2004, Part 2: Emergency Powers

<p>สงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้</p>	<p>มาตรา ๗ ทวิ ประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามความในมาตรา ๗ นั้น จะให้ศาลทหารในทุกท้องที่หรือแต่บางท้องที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามที่กล่าวในมาตรานี้แทนที่กล่าวในมาตราอื่นเท่าที่หรือมากกว่าก็ได้</p>	<p>มาตรา ๗ ทวิ ประกาศให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามความในมาตรา ๗ นั้น จะให้ศาลทหารในทุกท้องที่หรือแต่บางท้องที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามที่กล่าวในมาตราอื่นเท่าที่หรือมากกว่าก็ได้</p>	<p>เมื่อมีการจำกัดอำนาจศาลทหารโดยการแก้ไขมาตรา ๗ แล้ว มาตรานี้จึงไม่จำเป็นอีกต่อไป</p>
<p>มาตรา ๑๕ ทวิ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็นราชศัตรูหรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจจับตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อการสอบสวนหรือตามความจำเป็นของการสอบสวนได้ แต่ต้องกักไว้ไม่เกินกว่า ๗ วัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนด ซึ่งอยู่บริเวณของทางราชการ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และให้เจ้าหน้าที่ นำผู้ถูกกักตัวไปปรากฏตัวต่อหน้าศาลยุติธรรมแห่งท้องที่ภายในสี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่เวลาที่มีการกักตัว</p>	<p>มาตรา ๑๕ ทวิ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดจะเป็นราชศัตรูหรือได้ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจจับตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อการสอบสวนหรือตามความจำเป็นของการสอบสวนได้ แต่ต้องกักไว้ไม่เกินกว่า ๗ วัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนด ซึ่งอยู่บริเวณของทางราชการ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ และให้เจ้าหน้าที่ นำผู้ถูกกักตัวไปปรากฏตัวต่อหน้าศาลยุติธรรมแห่งท้องที่ภายในสี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่เวลาที่มีการกักตัว</p>	<p>บุคคลที่ถูกควบคุมตัวควรได้รับหลักประกันสิทธิหรือบางประการ เพื่อประกันว่าเขาจะไม่ถูกปฏิบัติโดยมิชอบ</p>	<p>ควรยกเลิกการไม่ต้องรับผิดชอบโดยสิ้นเชิงของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับ</p>
<p>มาตรา ๑๖ ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ตามที่ได้กล่าวมาแล้วใน</p>	<p>มาตรา ๑๖ ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา ๘ และมาตรา</p>	<p>มาตรา ๑๖ ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา ๘ และมาตรา</p>	<p>มาตรา ๑๖ ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา ๘ และมาตรา</p>

มาตรา ๘ และมาตรา ๑๕ บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใด แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย เพราะอำนาจที่ส่งไปว่าที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายอาญาอื่น ๆ เป็นการศึกษาหรือป้องกันพระมหากษัตริย์ชาติ ศาสนา ด้วยกำลัง ทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็น อิศรภาพ และสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรู ภายนอกและภายใน

๑๕ บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใด แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย เพราะอำนาจที่ส่งไปว่าที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายอาญาอื่น ๆ เป็นการศึกษาหรือป้องกันพระมหากษัตริย์ชาติ ศาสนา ด้วยกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็น อิศรภาพ และสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรู ภายนอกและภายใน

พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบ ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการ ปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิด กฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ได้ตัดสินใจด้วยความเสียหายที่จะเรียก้อง ค่าเสียหายจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยความ รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ มาตรา ๑๗ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการ ปฏิบัติการอย่างระมัดระวัง

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘	ร่างแก้ไขเพิ่มเติมฯ	เหตุผล/หมายเหตุ
<p><b>มาตรา ๕</b> เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกัน ป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้พระราชอำนาจหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันทีทั้งที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้ว จากดำเนินการให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง</p> <p>การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	<p><b>มาตรา ๕</b> เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกัน ป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้พระราชอำนาจหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันทีทั้งที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง</p> <p>การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี</p>	<p>แก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามหลักการ คือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินควรมีระยะเวลาที่ยาวนานนัก ซึ่งสอดคล้องกับหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ เป็นต้น และการขยายเวลาการประกาศใช้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา</p>

<p>นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๑ คราวละไม่เกินสามเดือน</p> <p>เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบหรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น</p>	<p>เสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยให้มีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๑ คราวละไม่เกินสามเดือน</p> <p>เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบหรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น</p>	
<p><b>มาตรา ๑๒</b> ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา ๑๑ (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ยกเว้นซึ่งไม่ใช่สถานียังต้องตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นต้นตอควบคุมตัวต่อไป เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถควบคุมตัวต่อไปได้</p> <p>การแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อไปอีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดจะต้องควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</p>	<p><b>มาตรา ๑๒</b> ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา ๑๑ (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ยกเว้นซึ่งไม่ใช่สถานียังต้องตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นต้นตอควบคุมตัวต่อไป เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถควบคุมตัวต่อไปได้</p> <p>การแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อไปอีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้ว หากจะต้องควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</p>	<p>เพิ่มหลักประกันสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัว ในฐานะผู้ต้องสงสัย โดยจะต้องได้รับสิทธิไม่ต่ำกว่าสิทธิของผู้ถูกจับกุมหรือผู้ต้องหาตามมาตรา ๗/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</p>

<p>ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับกรจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และจัดสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้</p> <p>การร้องขออนุญาตต่อศาลตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขอออกหมายอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>ผู้ถูกควบคุมตัวตามวรรคหนึ่งมีสิทธิไม่เต็มทิวาสีทิวาสีของผู้จับกุมหรือผู้ต้องหาคำถามที่ระบุไว้ในมาตรา ๗/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา</p> <p>ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับกรจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และจัดสำเนารายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงานดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้</p> <p>การร้องขออนุญาตต่อศาลตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขอออกหมายอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	
<p><b>มาตรา ๑๖</b> ข้อกำหนด ประสงค์ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง</p>	<p><b>มาตรา ๑๖</b> ข้อกำหนด ประสงค์ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง</p>	<p>เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการออกข้อกำหนด ประสงค์ คำสั่ง หรือการกระทำได้ตามพระราชกำหนดนี้</p>