

การใช้พระราชกำหนด  
การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน  
พ.ศ. ๒๕๔๘

## สารบัญ

### พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

๑. ความมุ่งหมาย	๑
๒. รายละเอียดการบังคับใช้กฎหมาย	๑

-----

## คำอธิบาย

### เรื่อง การใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

#### ๑. ความมุ่งหมาย

การใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งการใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้ง ทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

#### ๒. รายละเอียดการบังคับใช้กฎหมาย

๒.๑ สมช. ประเมินสถานการณ์ โดยการประสานกับหน่วยข่าวด้านความมั่นคงและประชาคมข่าวกรองเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าสถานการณ์ความรุนแรงหรือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่จะสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ โดยพิจารณาตามองค์ประกอบของนิยามคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ประกอบกับ สมช. ได้พิจารณาแล้ว และเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อระงับยับยั้งสถานการณ์ที่มีความรุนแรงให้กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว

๒.๒ มาตรา ๑๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้ แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจาก สมช. เป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในด้านความมั่นคงให้แก่รัฐบาล ดังนั้น สมช. จึงเข้ามามีบทบาทในการบังคับใช้พระราชกำหนดฯ โดยตรง

๒.๓ กฎหมายกำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน (กบฉ.)” ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ ทั้งนี้ โดยมี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน (กบฉ.) อำนาจหน้าที่เป็นองค์กรในการให้คำปรึกษาหารือ ติดตาม และตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และในการใช้มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชกำหนดนี้ เพื่อการป้องกัน แก้ไข หรือระงับสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่เนื่องจาก กบฉ. เป็นองค์กรในการให้คำปรึกษาหารือ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องผ่านการพิจารณาของ กบฉ. บางครั้งรัฐบาลอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้โดยไม่ต้องขอคำปรึกษาจาก กบฉ. ก็ได้

#### ๒.๔ ขั้นตอนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

๑) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยนายกรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบยกเว้นเป็นกรณีเร่งด่วนที่ไม่สามารถขออนุมัติคณะรัฐมนตรีได้ทัน (โดยขออนุมัติ ครม. ภายใน ๓ วัน)

๒) ขั้นตอนดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจ

- การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมาย เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๗ วรรค ๒ และวรรค ๖ (คณะรัฐมนตรีมีมติให้บรรดากฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีโอนมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี รวมทั้ง การมอบหมายหน้าที่ให้ข้าราชการชั้นนายพลหรือนายกรัฐมนตรีได้)

- การจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อปฏิบัติตามพระราชกำหนดฯ (เสนอ ครม.)  
ตามมาตรา ๗ วรรค ๖

- การแต่งตั้งผู้กำกับการปฏิบัติงาน หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ โดย (นรม. แต่งตั้ง) ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามมาตรา ๗ วรรค ๖

๓) การออกข้อกำหนด เพื่อการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามมาตรา ๙ หรือข้อกำหนดตามมาตรา ๑๑ โดยนายกรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกรณีเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง

๔) การยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ เมื่อเหตุการณ์เป็นปกติหรือสิ้นสุดลงและไม่เกินสามเดือน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศ ทั้งนี้หากมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาสามารถบังคับได้อีกเป็นคราวๆ คราวละไม่เกินสามเดือน

#### ๒.๕ ลักษณะของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ลักษณะของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มี ๒ ลักษณะ ได้แก่ ๑) สถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่มีความร้ายแรง ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงโดยเร็ว โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดได้ ตามมาตรา ๙ ๒) สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สิน และมีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติลงโดยเร็ว โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา ๑๑ เพิ่มเติม

## ๒.๖ การบังคับใช้ในปัจจุบัน

ปัจจุบันมีการบังคับใช้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ทุกอำเภอในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยกเว้นอำเภอแม่ลาน อำเภอไม้แก่น จังหวัดปัตตานี อำเภอเบตง จังหวัดยะลา และอำเภอสุโงโกะ-ลก อำเภอสุคีริน อำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส โดยมีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกเป็นเวลา สามเดือนต่อเนื่องถึงปัจจุบัน และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อป้องกันและแก้ไขสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เนื่องจากเป็นโรคที่ติดต่อได้ง่ายและเป็นอันตรายอย่างมากต่อชีวิตของผู้ได้รับเชื้อ และมีผู้ติดเชื้อและผู้เสียชีวิตจากโรคดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทั่วโลก การระบาดของโรดังกล่าวจึงเป็นสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนซึ่งต้องใช้มาตรการเข้มงวดและเร่งด่วนเพื่อควบคุมมิให้โรคแพร่ระบาดออกไปในวงกว้าง ทั้งนี้ ได้มีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกคราวละประมาณ ๑ เดือน เป็นเวลาต่อเนื่องถึงปัจจุบัน

## ๒.๗ การประกาศใช้กฎหมายที่ผ่านมา

นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงมาแล้วทั้งสิ้น ๗ ครั้ง โดยนำมาใช้กับเหตุการณ์ใน ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑) สถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง เริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗ เกิดความแตกแยกกันทางความคิดและมีการชุมนุมทางการเมืองเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงเพื่อควบคุมและจัดการกับสถานการณ์การชุมนุมดังกล่าวให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว

๒) สถานการณ์การก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้ขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน

๓) สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้โรคแพร่ระบาดออกไปในวงกว้าง และได้มีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกคราวละประมาณ ๑ เดือน เป็นเวลาต่อเนื่องถึงปัจจุบัน

## ๒.๘ ข้อสังเกตในการใช้พระราชกำหนดฯ

๑) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ในการบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่หากมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการในสถานการณ์ในเรื่องต่าง ๆ ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว รัฐบาลก็อาจเลือกใช้กฎหมายเฉพาะนั้นมาใช้แก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้

๒) เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เมื่อปฏิบัติงานตามเงื่อนไขของกฎหมาย โดยการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่าความจำเป็น ซึ่งมีคำพิพากษาของศาลได้วางหลักสนับสนุนเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน

๓) กฎหมายนี้สามารถใช้บังคับได้ทั้งกรณีภัยที่เกิดจากมนุษย์ ภัยก่อการร้าย ภัยจลาจล และยังครอบคลุมถึงภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งอาจต้องพิจารณากฎหมายอื่นประกอบด้วย เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๔) กรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินอันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ว่าจะเกิดจากการก่อเหตุร้ายเอง หรือเกิดจากภัยพิบัติตามธรรมชาติก็ตาม และมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีมาตรการเพื่อแก้ไขสถานการณ์นั้น แต่การประกาศใช้พระราชกำหนดฯ มีข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลาซึ่งประกาศใช้ได้ไม่เกินสามเดือน หากมีความจำเป็น ก็ให้ขยายระยะเวลาอีกคราวละไม่เกินสามเดือน

๕) การประกาศพระราชกำหนดมีประเด็นสำคัญในเรื่องระยะเวลาการควบคุมตัว ซึ่งเมื่อรวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดแล้วได้ ๓๐ วัน ทำให้กรณีนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าเจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจกระทำการเกินขอบเขต รวมถึงในแง่การกระทบสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องสงสัย

-----