

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง เขตพื้นที่ที่ใช้กฎอัยการศึกตามประกาศพระบรมราชโองการเลิกใช้
กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่และให้ใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่
ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๐๐๔/๑๑๘๘๖ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่ข้อ ๑๑ วรรคสอง แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยเงินบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยเงินบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตพื้นที่อำเภอที่เป็นที่ตั้งของสำนักงาน ให้พนักงานและลูกจ้างที่มีคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานนั้น ได้รับการนับเวลาปฏิบัติงานในระหว่างนั้นเป็นทวีคูณ ซึ่งตามข้อ ๒ (๙) แห่งประกาศพระบรมราชโองการเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่และให้ใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ใช้กฎอัยการศึกในเขตพื้นที่ ดังต่อไปนี้ “(๙) จังหวัดหนองคาย เฉพาะอำเภอท่าบ่อ อำเภอบึงกาฬ อำเภอบึงโขงหลง อำเภอบุ่งคล้า อำเภอปากคาด อำเภอโพนพิสัย อำเภอรันทวาปี อำเภอศรีเชียงใหม่ อำเภอสังคม และอำเภอเมืองหนองคาย” และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมาตรา ๔ กำหนดให้เปลี่ยนชื่ออำเภอบึงกาฬเป็นอำเภอเมืองบึงกาฬ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือหารือไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเกี่ยวกับพื้นที่ที่ใช้กฎอัยการศึกว่า ปัจจุบันเขตพื้นที่อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ เป็นเขตพื้นที่ที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือไม่ อย่างไร ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๒๐๐/๑๗๙๓ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๒ เรื่อง หารือพื้นที่ที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก (จังหวัดบึงกาฬ) ถึงเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง สรุปได้ว่า ตามเจตนารมณ์ในการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ใด ๆ นั้น จะเห็นได้ว่า กฎอัยการศึกเป็นการประกาศในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร ซึ่งจะกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้ทบัญญัติตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฯ ทุกมาตราหรือแต่บางส่วน และจะบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั้งราชอาณาจักร อีกทั้งยังต้องระบุเขตพื้นที่ใช้กฎอัยการศึกละเอียดชัดเจน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับกฎเสนาบติ ศาลว่าการกลาโหม กรุงเทพฯ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ออกตามความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยใช้การระบุพื้นที่ที่ประกาศตามเขตการปกครองท้องที่ของกระทรวงมหาดไทย การที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีประกาศพระบรมราชโองการเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่และให้ใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ใช้กฎอัยการศึก

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๑๖ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในเขตพื้นที่อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย และต่อมาแม้จะได้มีพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้อำเภอบึงกาฬ เปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอเมืองบึงกาฬ และออกจากการปกครองของจังหวัดหนองคายไปอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดบึงกาฬ แต่เมื่อคำนึงถึงเหตุจำเป็นในการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ดังกล่าว เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่อยู่บริเวณชายแดนของประเทศอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงแล้ว การที่เขตการปกครองได้เปลี่ยนแปลงเป็นอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ หากยังคงเป็นพื้นที่ตามสภาพทางภูมิศาสตร์เดียวกันกับเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย จึงควรนำมาใช้บังคับกับอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬด้วย แต่อย่างไรก็ดี การประกาศใช้กฎอัยการศึกมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของประชาชนในพื้นที่ การนำกฎอัยการศึกมาบังคับใช้ในพื้นที่ใด ๆ จึงต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัด ประกอบกับหากพิจารณาเรื่องหลักความชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะต้องชอบด้วยกฎหมายและรูปแบบ ดังนั้น เพื่อความถูกต้องเหมาะสม เห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วมีความเห็นพ้องกับความเห็นของกระทรวงกลาโหมว่า เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่อยู่บริเวณชายแดนของประเทศอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง การที่เขตการปกครองได้เปลี่ยนแปลงเป็นอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ หากยังคงเป็นพื้นที่ตามสภาพภูมิศาสตร์เดียวกันกับเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ตามที่ได้ประกาศไว้แต่เดิมแล้ว การบังคับใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย จึงควรนำมาใช้บังคับกับอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ ด้วย ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เขตพื้นที่อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ ถือว่าเป็นเขตพื้นที่ที่มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่การประกาศใช้กฎอัยการศึกตามมาตรา ๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ พุทธศักราช ๒๔๘๕ จะกระทำโดยประกาศพระบรมราชโองการซึ่งจะกำหนดให้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั้งราชอาณาจักรก็ได้ การประกาศใช้กฎอัยการศึกจึงคำนึงถึงสภาพพื้นที่เป็นสำคัญ เมื่อกรณีตามข้อหารือ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย เป็นเขตพื้นที่ที่ได้มีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้กฎอัยการศึก

^๑มาตรา ๒ เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกทุกมาตราหรือแต่บางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั้งราชอาณาจักร และได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ให้ใช้บังคับนั้นแทน

ตามข้อ ๒ (๙)^๒ แห่งประกาศพระบรมราชโองการเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่และให้ใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยประกาศพระบรมราชโองการดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงเขตพื้นที่ใช้กฎอัยการศึก โดยเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่และคงใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ รวมทั้งให้ใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่เพิ่มเติม การที่ต่อมาได้มีการตั้งจังหวัดบึงกาฬ โดยแยกอำเภอบึงกาฬ อำเภอเซกา อำเภอโซ่พิสัย อำเภอบุ่งคล้า อำเภอบึงโขงหลง อำเภอปากคาด อำเภอพรเจริญ และอำเภอศรีวิไล ออกจากการปกครองของจังหวัดหนองคาย รวมตั้งขึ้นเป็นจังหวัดบึงกาฬ และมีเขตท้องที่ตามที่อำเภอดังกล่าวมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. ๒๕๕๔ ใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้เปลี่ยนชื่ออำเภอบึงกาฬเป็นอำเภอเมืองบึงกาฬ นั้น การตั้งจังหวัดดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๕๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และการกำหนดเขตการปกครองตามมาตรา ๕๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ เท่านั้น ดังที่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬฯ^๗ เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุดังกล่าว แม้จะมีการตั้งจังหวัดโดยพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬฯ แต่พื้นที่ที่นำมาผนวกเป็นจังหวัดบึงกาฬก็คือพื้นที่เดิมของจังหวัดหนองคาย ดังนั้น อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่ได้มีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้กฎอัยการศึกแต่เดิม จึงเป็นพื้นที่เดียวกัน

^๒ข้อ ๒ ให้ใช้กฎอัยการศึกในเขตพื้นที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) จังหวัดหนองคาย เฉพาะอำเภอบึงกาฬ อำเภอบึงโขงหลง อำเภอบุ่งคล้า อำเภอปากคาด อำเภอโพนพิสัย อำเภอรัตนวาปี อำเภอศรีเชียงใหม่ อำเภอสังคม และอำเภอเมืองหนองคาย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓ ให้แยกอำเภอบึงกาฬ อำเภอเซกา อำเภอโซ่พิสัย อำเภอบุ่งคล้า อำเภอบึงโขงหลง อำเภอปากคาด อำเภอพรเจริญ และอำเภอศรีวิไล ออกจากการปกครองของจังหวัดหนองคาย รวมตั้งขึ้นเป็นจังหวัดบึงกาฬ และมีเขตท้องที่ตามที่อำเภอดังกล่าวมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔ ให้เปลี่ยนชื่ออำเภอบึงกาฬเป็นอำเภอเมืองบึงกาฬ

มาตรา ๕๑ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังนี้

(๑) จังหวัด

(๒) อำเภอ

มาตรา ๕๒ ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอดังตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากจังหวัดหนองคาย เป็นจังหวัดที่มีท้องที่ติดชายแดน และมีลักษณะภูมิประเทศเป็นแนวยาว ทำให้การติดต่อระหว่างอำเภอที่ห่างไกล และจังหวัดเป็นไปด้วยความยากลำบากและใช้ระยะเวลาในการเดินทางมากเกินไป ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการปกครอง การรักษาความมั่นคง และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องที่ สมควรแยกอำเภอบึงกาฬ อำเภอเซกา อำเภอโซ่พิสัย อำเภอบุ่งคล้า อำเภอบึงโขงหลง อำเภอปากคาด อำเภอพรเจริญ และอำเภอศรีวิไล จังหวัดหนองคาย ออกจากการปกครองของจังหวัดหนองคาย รวมตั้งขึ้นเป็นจังหวัดบึงกาฬ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

กับอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ ตามมาตรา ๓^๕ และมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬฯ และถือได้ว่าเขตพื้นที่อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ เป็นเขตพื้นที่ที่ได้มีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้กฎอัยการศึกตามประกาศพระบรมราชโองการเลิกใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ และให้ใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

นางสาวท

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๓

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น