

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนับเวลาราชการที่ปฏิบัติงานในระหว่างเวลาที่มีประกาศ
สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นทวีคูณ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ดช ๐๐๐๙.๒๕๓/๑๒๒ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ และ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีเหตุชุมนุมทางการเมือง รัฐบาลได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงจำนวนหลายครั้ง นายกรัฐมนตรีหรือผู้ได้รับมอบหมายได้สั่งใช้กำลังพลจากหลายภาคส่วนทั้งข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือน ร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และควบคุมสถานการณ์ เพื่อให้สถานการณ์ยุติหรือคลี่คลายลงโดยเร็ว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ดช ๐๐๐๙.๒๕๓/๒๑๙๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ หรือกระทรวงการคลังว่า กำลังพลข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือนซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินในช่วงเวลาดังกล่าว ถือเป็น ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างเวลาที่มีสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีสิทธิ นับเวลาราชการในห้วงปฏิบัติตามคำสั่งเป็นทวีคูณตามความในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่บัญญัติให้ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวีคูณ หรือไม่ และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๓๐๑๗๒ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ แจ้งว่า ข้าราชการผู้ซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่ ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว จะถือเป็นบุคคลผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหม กำหนดหรือไม่ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม เห็นควรให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือไปยังกระทรวงกลาโหมโดยตรง

ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ดช ๐๐๐๙.๒๕๓/๓๓๘๒ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงปลัดกระทรวงกลาโหมเพื่อหารือประเด็นปัญหาดังกล่าว และสำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือ ที่ กห ๐๒๐๑/๑๖๙๗ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ แจ้งผลการพิจารณาว่า ผู้ที่จะได้สิทธิ นับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จะต้องเป็นผู้ที่กระทำหน้าที่ตามที่ กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างเวลาที่มีสถานการณ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะต้องมี ประกาศของกระทรวงกลาโหมกำหนดว่า ในระหว่างเวลาที่มีเหตุการณ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ได้สั่งให้ผู้นั้นไปกระทำตามหน้าที่ดังกล่าวเสียก่อน โดยในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องเป็นเวลา ในระหว่างที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น กรณีตามข้อหาดังกล่าว เป็นกรณีเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มิใช่กรณีที่กระทรวงกลาโหม

ได้กำหนดหรือสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินในกรณีดังกล่าว จึงไม่ถือเป็นผู้ที่กระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่จะมีสิทธินับเวลาราชการเป็นทวีคูณ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแต่ละครั้ง คณะรัฐมนตรีได้อำนาจตาม มาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ โอนอำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตามพระราชบัญญัติ จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขควบคุมสถานการณ์ มาเป็นของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การสั่งการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปอย่างมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. กรณีที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการใด ๆ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จะถือว่าเป็นการสั่งการ ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในคราวเดียวกันหรือไม่

๒. หากการสั่งการของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการสั่งการในอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในคราวเดียวกัน จะทำให้กำลังพลผู้ปฏิบัติหน้าที่ตาม คำสั่งการ ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นทหาร ตำรวจ หรือข้าราชการพลเรือน เป็นผู้กระทำหน้าที่เกี่ยวกับสถานการณ์ ฉุกเฉินตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดหรือไม่ และจะมีสิทธิได้รับการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณ ในห้วงที่ปฏิบัติตามสั่งตามที่กำหนดในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็น ที่ต้องพิจารณาว่า กรณีที่มีประกาศให้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ มาเป็นอำนาจหน้าที่ ของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว จะถือว่าการสั่งการใด ๆ ของนายกรัฐมนตรีที่ให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่ ในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการสั่งการของกระทรวงกลาโหมในการกำหนด ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ อันจะทำให้ข้าราชการตำรวจดังกล่าวมีสิทธินับเวลาราชการในการปฏิบัติงานเป็นทวีคูณ หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่บัญญัติให้ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ในระหว่างเวลา ที่มีการรบหรือการสงคราม หรือมีการปราบปรามการจลาจล หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการ

^๑ มาตรา ๒๔ ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ในระหว่างเวลาที่มีการรบ หรือการสงคราม หรือมีการปราบปรามการจลาจล หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่สั่งให้เป็นนักดำเรือดำน้ำ ให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวีคูณ แม้ว่าในระยยะเวลาดังกล่าวนั้นจะไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนก็ตาม

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่สั่งให้เป็นนัkdำเรือdำน้ำ ให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวีคูณแล้ว จะเห็นได้ว่า บุคคลที่จะมีสิทธิได้รับการนับเวลาราชการในการปฏิบัติงานเป็นทวีคูณตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องอยู่ในหลักเกณฑ์สองประการ คือ (๑) เป็นผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด และ (๒) เป็นการกระทำหน้าที่ในระหว่างเวลาที่มีสถานการณ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยในกรณีการกระทำหน้าที่ในระหว่างเวลาที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เนื่องจากปัจจุบันการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^๒ และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง^๓ บัญญัติให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งแม้การปรับปรุงเงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวจะแตกต่างจากกฎหมายในอดีต^๔ แต่ก็เกินไปเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศและลักษณะการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป โดยพระราชกำหนดดังกล่าวยังคงมีหลักการเดียวกัน คือ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจการบริหารราชการเป็นพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ ดังนั้นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

^๒มาตรา ๕ เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปรามปราบ ระงับยับยั้ง ฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๑๑ ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ในอดีตการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินกระทำโดยพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังจะเห็นได้จากประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๒ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๗ ที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในระหว่างที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับเพื่อกำหนดวิธีบริหารราชการบางประการไว้เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉิน นับแต่นั้นมาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจึงกระทำโดยประกาศของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่กล่าวถึงสถานการณ์ฉุกเฉินในเวลาต่อมา นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ ก็มีการเปลี่ยนถ้อยคำจาก “พระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน” เป็น “ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน”

จึงอยู่ในความหมายเกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ อย่างไรก็ดี สำหรับกรณีตามข้อหาข้อนี้ การที่ข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวจะมีสิทธิได้รับการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จะต้องปรากฏว่า ข้าราชการตำรวจดังกล่าวเป็นผู้กระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดด้วย ซึ่งในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๔/๒๕๔๙^๖

ส่วนกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน บางคราว คณะรัฐมนตรีได้มีประกาศให้ออนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ตามกฎหมาย ซึ่งรวมถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตามพระราชบัญญัติ จัตระเปียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับ บัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชน มาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๗^๗

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเป็นสมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิก กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรณีกลับเข้ารับราชการใหม่หรือโอนจากข้าราชการประเภทอื่นมาเป็นข้าราชการ พลเรือนสามัญ การเปิดรับสมัครสมาชิกใหม่ และการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๗๖ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

^๗มาตรา ๗ ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา ๕ ให้บรรดาอำนาจ หน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย หรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับ บัญชา หรือช่วยในการ ป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โอนมาเป็นอำนาจ หน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การสั่งการและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

การกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายใดทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นอำนาจหน้าที่ ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามประกาศที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม พระราชกำหนดนี้ และเพื่อปฏิบัติงานตามกฎหมายที่ได้รับโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง โดยให้ถือว่าบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ในการนี้ นายกรัฐมนตรี อาจมอบหมายให้ส่วนราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นยังคงใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดิมต่อไปก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ตำรวจหรือทหารซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่า อธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจ แม่ทัพ หรือเทียบเท่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดให้เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการ แก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่และบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการนี้ ให้การปฏิบัติหน้าที่ ของส่วนราชการและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปตามการสั่งการของหัวหน้าผู้รับผิดชอบนั้น เว้นแต่การปฏิบัติหน้าที่ทางทหารให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารแต่จะต้อง ปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการที่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบกำหนด

ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นการชั่วคราวได้ จนกว่าจะยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

(มีต่อหน้าถัดไป)

วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว จะถือว่าการสั่งการของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการสั่งการในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมในคราวเดียวกันได้หรือไม่นั้น เห็นว่า การที่มาตรา ๗^๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้มีการโอน อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายต่าง ๆ มาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ก็เพื่อให้การสั่งการและการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายที่ได้มีการโอนอำนาจหน้าที่มาไม่ว่าจะเป็นการ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานตามกฎหมายที่ได้รับโอนมาเป็นอำนาจ หน้าที่ของนายกรัฐมนตรี หรือการสั่งการใด ๆ เพื่อให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างเวลา ที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ก็เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล ตามที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดมาตรการ ในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสถานการณ์ ฉุกเฉินที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ จึงมิใช่การใช้อำนาจหน้าที่ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือกระทรวงกลาโหมตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง^๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าบรรดาคำสั่งและประกาศที่ให้มีการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้น รวมถึงที่ปรึกษาในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉินดังกล่าว นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๗ วรรคสามและวรรคสี่ และมาตรา ๘^{๑๐} แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้วแต่กรณี และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจดังกล่าวก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ตามประกาศซึ่งนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑^{๑๑} แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ใช้อำนาจ ตามวรรคหนึ่ง วรรคสาม หรือวรรคสี่แทน หรือมอบหมายให้เป็นผู้กำกับหรือปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคสาม หัวหน้าผู้รับผิดชอบตามวรรคสี่ และหน่วยงานตามวรรคห้าได้ และให้ถือว่า เป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้าผู้รับผิดชอบ ข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเหตุการณ์และความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตพื้นที่ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจมีคำสั่งแต่งตั้งคณะบุคคลหรือบุคคลเป็นที่ปรึกษาในการ ปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ได้

ให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับการปฏิบัติงาน ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้ง

^{๑๒}มาตรา ๑๑ ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้งที่ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศ ให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(มีต่อหน้าถัดไป)

ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติกรต่าง ๆ ในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้น ข้าราชการตำรวจดังกล่าวจึงมิใช่บุคคลที่กระทรวงกลาโหมแต่งตั้งให้กระทำหน้าที่ และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจผู้นั้น ก็มิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของกระทรวงกลาโหม ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับสิทธิเว้นเวลาราชการที่ปฏิบัติตามสั่งเป็นทวีคูณ ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ แต่อย่างใด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๑)

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำความเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

(๒) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัว ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

(๓) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน

(๔) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายสิ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็ว และหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันทั่วถึง

(๕) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการส่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม

(๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

(๗) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความปลอดภัยของประเทศ

(๘) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ โดยให้นึกกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๙) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๑๐) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำให้ในกรณีใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก

เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรานี้โดยเร็ว

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากบทบัญญัติ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้ใช้บังคับ มาเป็นเวลานาน และมีการกำหนดเงื่อนไขการให้สิทธิในการนับเวลาราชการในการปฏิบัติงาน เป็นทวีคูณในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจไม่สอดคล้องกับกลไกการแก้ไขสถานการณ์ตามกฎหมาย ในปัจจุบัน สมควรที่กระทรวงการคลังผู้รักษาการตามกฎหมายจะได้มีการทบทวนหลักการ ของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม และสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย ในปัจจุบันต่อไป

(นายดิศพัทธ์ โทตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น