

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ในบทที่ 1 นี้ได้ทำการศึกษาคำจำกัดความของหน่วยงานทางปกครองเป็นลำดับแรก และจากการศึกษาพบว่า หน่วยงานทางปกครองนั้นอาจกล่าวโดยสรุปความได้ว่า คือ หน่วยงานที่สังกัดฝ่ายบริหาร ทั้งในลักษณะของการควบคุมตามสายงานบังคับบัญชา หรือ การกำกับดูแล สำหรับการศึกษาลักษณะของการกระทำทางปกครองนั้นพบว่า นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้ความหมายและคำจำกัดความของการกระทำทางปกครองไว้หลายท่าน อาทิเช่น รศ.ดร.วรวพจน์ วิศรุตพิชญ์ รศ.สมยศ เชื้อไทย และ รศ.ดร.วรวเจตน์ ภาศิริรัตน์ ซึ่งสามารถนำมาถ่วงน้ำหนักแล้วสรุปความได้ว่า การกระทำทางปกครองนั้น คือการดำเนินการอย่างใด ๆ ของฝ่ายปกครอง ในการที่จะดำรงไว้หรือให้เกิดขึ้นซึ่งประโยชน์สาธารณะ ด้วยเครื่องมือที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือ อนุบัญญัติ มอบให้ ไม่ว่าจะองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรตามกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ หรือเป็นองค์กรตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือ องค์กรระดับท้องถิ่น จึงทำให้เห็นว่า การกระทำขององค์กรใดก็ตามที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือ อนุบัญญัติ ในการสร้างนิติกรรมทางปกครองโดยการออก กฎ คำสั่ง หรือ คำสั่งทั่วไปทางปกครอง แล้วการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย จนเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวย่อมมีเนื้อหาแห่งคดีเป็นคดีปกครองหรือข้อพิพาททางปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบโดยศาลปกครอง ในลำดับต่อไปจึงทำการศึกษาถึงการควบคุมการกระทำทางปกครองซึ่งการควบคุมกระทำทางปกครองนั้นเป็นส่วนที่มีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง เมื่อใดก็ตามที่สภานิติบัญญัติ ตรากฎหมายแล้วทำให้สิทธิในการได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองนั้นลดลง โดยไม่มีเหตุอันสมควรแล้วย่อมทำให้การตรากฎหมายนั้นขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งหลักความพอสมควรแก่เหตุนี้เป็นหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งในหลักนิติรัฐ

ในลำดับต่อมาทำการศึกษาถึงหลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อันได้แก่ หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย ที่เรียกร้องให้สภานิติบัญญัติ ต้องบัญญัติกฎหมายที่มีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ ประชาชนสามารถจะทราบได้ว่าการกระทำ

อย่างไรของตานั้น ผิดต่อกฎหมายหรือไม่ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในประการที่ประชาชน จะต้องมีอิสระในการใช้สิทธิของตน ซึ่งหลักการดังกล่าวนั้นควรหมายรวมถึงกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้อง ตรากฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการประกาศใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น กฎหมายการรักษาความ มั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ให้มีความชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถจะ ทำความเข้าใจได้ว่ากฎหมายดังกล่าวนี้จะประกาศบังคับใช้ได้ใดในกรณีใด เช่น เกิดการกระทำอัน เป็นการก่อการร้าย เป็นต้น ส่วนหลักความพอสมควรแก่เหตุ นั้นเป็นหลักการที่เรียกร้องให้ การใช้ อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ นับตั้งแต่องค์กรระดับรัฐธรรมนูญ เช่น สภานิติบัญญัติ หรือ องค์กรฝ่ายปกครอง เช่น กอ.รมน. นั้นใช้อำนาจที่ความเหมาะสม โดยการใช้อำนาจตาม รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายดังกล่าวนั้นต้องไม่เป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อแก่น (Core) หรือ สาระัตถะ (Essence) แห่งสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนนั้นมีอยู่ หรือ สิทธิที่ได้รับการ รับรองโดยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีหลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้น เจ้าหน้าที่และชั้นศาล ซึ่งเป็นหลักการที่เรียกร้องให้รัฐต้องต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกัน สิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นการดำเนินการอย่างใด ๆ โดยองค์กรของรัฐนับตั้งแต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่ส่งผลให้การใช้สิทธิของประชาชนนั้น ได้รับความเสียหายความเดือดร้อนเสียหายในกระบวนการพิจารณาคดีที่ไม่มีความเหมาะสมกับประเภท ของข้อพิพาทและปิดโอกาสที่จะใช้สิทธิในการร้องทุกข์ต่อรัฐเมื่อประชาชนผู้นั้นได้รับความ เดือดร้อนเสียหายแล้ว การใช้อำนาจดังกล่าวย่อมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติรัฐ และอาจส่งผลกระทบต่อ สาระัตถะ (Essence) แห่งสิทธิของประชาชนในเรื่องดังกล่าว

ในส่วนท้ายของบทที่ 1 ได้ศึกษาถึงความจำเป็นต่อการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งพบว่า ฝ่ายปกครองมักจะมีการใช้อำนาจที่ได้รับตามกฎหมายอย่างเกินเลยเสมอ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของ รัฐส่วนใหญ่มักมีเจตนาที่จะดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะที่ตนมีภาระหน้าที่รับผิดชอบ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง จึงมี ความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยมีหลักการที่เป็นกรอบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่สำคัญ ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีบัญญัติหรือในทางรูปแบบ และหลักความชอบด้วย กฎหมายในทางสาระบัญญัติหรือในทางเนื้อหา รวมทั้งลักษณะการควบคุมฝ่ายปกครองที่ ประกอบไปด้วย การควบคุมภายในฝ่ายปกครองและการควบคุมโดยองค์กรศาล ซึ่งพบว่าหลักการ ที่นำมาเป็นหลักคิดเพื่อควบคุมการกระทำทางปกครองและวิธีหรือรูปแบบการควบคุมฝ่าย ปกครอง ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นมีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็น

อย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรศาลนั้นต้องคำนึงถึง รูปแบบหรือ กระบวนวิธีพิจารณาที่บังคับใช้ในศาลดังกล่าวด้วย เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอัน เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย อย่างแท้จริง กล่าวคือ รูปแบบกระบวนวิธีพิจารณาคดี ในระบบกล่าวหาที่บังคับใช้ในศาลยุติธรรม นั้นอาจก่อให้เกิดข้อสงสัยถึงประสิทธิภาพในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน จากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยฝ่ายปกครอง เนื่องจาก คู่ความฝ่ายหนึ่งคือ ฝ่ายปกครอง ที่เป็นคู่ความที่มีฐานะเหนือกว่า ฝ่ายเอกชนหรือประชาชน ดังนั้นการนำกระบวนวิธีพิจารณาใน ระบบกล่าวหา ที่ศาลมีบทบาทเป็นผู้กำกับให้คู่ความต่อสู้คดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอย่าง เท่าเทียมกันนั้น เป็นกระบวนวิธีพิจารณาคดีที่ออกแบบมาเพื่อรองรับการต่อสู้คดีกันระหว่าง คู่ความ 2 ฝ่ายที่มีฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นเนื่องจาก ฝ่ายเอกชน อาจแสวงหาพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครองด้วยความยากลำบาก เนื่องจาก กฎและระเบียบของทางราชการ ที่อาจส่งผลให้ฝ่ายเอกชนหรือประชาชน ขาด พยานหลักฐานที่ใช้ในการต่อสู้คดีในชั้นศาล

บทที่ 2 นี้ได้ศึกษากฎหมายความมั่นคงที่มีวัตถุประสงค์บังคับใช้ในเวลาไม่ปกติและใน เวลาปกติของประเทศไทย สำหรับระบบกฎหมายความมั่นคงในประเทศไทยนั้นประกอบด้วย กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ กฎอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 ที่ถูกยกเลิกไปแล้วนั้นจะ นำมาทำการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการทางกฎหมายความมั่นคงของประเทศไทย จากกรณี ที่กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย แต่กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนั้น มีช่วงเวลาที่จะใช้บังคับแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎอัยการศึกจะใช้บังคับ เมื่อมีสงคราม และ การจลาจลขนาดใหญ่ รวมทั้งเหตุจำเป็นอื่น ๆ ที่มีความร้ายแรง พระราช กำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 นั้นจะใช้บังคับเมื่อเกิดปัญหาด้าน ความมั่นคงในลักษณะของการก่อการร้าย การรบ การสงคราม หรือ ภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 นั้นเป็นกฎหมายที่มีถูก ยกเลิกไปแล้วเนื่องจากภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์นั้นหมดไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับ นี้ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะของกฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ปกติฉบับแรกของประเทศไทย ที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองในการรักษาความมั่นคงของประเทศจากการรุกรานโดยลัทธิ คอมมิวนิสต์ในลักษณะเช่นเดียวกับ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ.2548 และ กฎอัยการศึก พ.ศ.2457 ส่วนพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นมุ่งเน้นที่จะใช้แก้ปัญหาความมั่นคงในเวลาปกติ กล่าวคือ จะใช้บังคับระหว่างรอยต่อระหว่างเวลาปกติกับสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงเกิดข้อสงสัยว่าเมื่อกฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับในสถานการณ์ปกติแล้วเหตุใด จึงให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน และมีบทบัญญัติจำกัดการใช้สิทธิทางศาลกับการใช้สิทธิในการร้องทุกข์ของประชาชน รวมทั้งจากการศึกษาถึงโครงสร้างต่าง ๆ ภายในกฎหมายฉบับนี้แล้วทำให้พบว่า พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นมีวิวัฒนาการมาจากกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495

ในบทที่ 3 นั้นได้ศึกษากฎหมายความมั่นคงในต่างประเทศ จากการศึกษาพบว่าประเทศในกลุ่มที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วนั้นจะมีกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงใช้อยู่ 2 ลักษณะคือกฎหมายการรักษาความมั่นคงที่มีความมุ่งหมายบังคับใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติและกฎหมายความมั่นคงที่มีความมุ่งหมายบังคับใช้ในสถานการณ์ปกติ โดยกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ไม่ปกตินั้นจะมีลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเป็นพิเศษอย่างยิ่ง เช่น ขณะเกิดมีภัยพิบัติธรรมชาติขนาดใหญ่ และ เมื่อมีสถานการณ์สงครามเช่นเดียวกับ กฎอัยการศึก และ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทย แต่กฎหมายที่มีความมุ่งหมายแก้ปัญหาความมั่นคงในสถานการณ์ปกติของประเทศที่นำมาประกอบการศึกษานั้น พบว่าจะตรากฎหมายโดยกำหนดเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นไว้อย่างชัดเจน เช่น เมื่อประเทศนั้นพบกับภัยคุกคามอันเนื่องมาจากการก่อการร้าย ซึ่งประเทศเหล่านั้นจะตรากฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายขึ้นบังคับใช้แก้ไขปัญหากลุ่มภัยคุกคามจากการก่อการร้ายเป็นการเฉพาะในลำดับต่อมาทำการศึกษารัฐธรรมนูญประเทศที่มีกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือ Internal Security Act นั้นพบว่ามีการตราตามกฎหมายนี้อยู่ 2 ลักษณะใหญ่ ได้แก่ มาตรการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายใน (GENERAL PROVISION RELATING TO INTERNAL SECURITY) ซึ่งมาตรการนี้เป็นมาตรการที่ใช้ในเวลาปกติและมาตรการพิเศษที่มุ่งบังคับใช้ในพื้นที่ที่มีเหตุการณ์ไม่ปกติ (SPECIAL PROVISIONS RELATION TO SECURITY AREA) โดยประกาศให้พื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์ไม่ปกติเหล่านั้นเป็นพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามลักษณะของความรุนแรงที่ปรากฏในพื้นที่นั้น ๆ ได้แก่ Security Area Danger Area Protection Area หรือ Controlled Area ซึ่งการประกาศพื้นที่ Security Area Danger Area Protection Area หรือ Controlled Area จะส่งผลให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษตามกฎหมาย Internal Security Act ของสาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับ พระราชกำหนดการ

บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และ กฎอัยการศึก ของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม Internal Security Act ของสาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย ก็มีการบัญญัติข้อยกเว้นการตรวจสอบอำนาจดุลพินิจของ สุลต่านแห่งรัฐมาเลเซีย และ ประธานาธิบดีของสาธารณรัฐสิงคโปร์ รวมทั้งดุลพินิจของรัฐมนตรีที่รักษาการตาม Internal Security Act ทั้งในสาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย

บทที่ 4 ในบทนี้ได้ทำการศึกษาหลักทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน โครงสร้างระบบราชการของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กองทัพบก และ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน โดยในลำดับแรกจะทำการศึกษาถึง หลักทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง และ หลักการกระจายอำนาจปกครอง โดยการจัดหน่วยงานราชการตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง ได้แก่ จังหวัด และ อำเภอ ส่วนการจัดองค์การตามหลักกระจายอำนาจปกครอง ได้แก่ ราชการส่วนท้องถิ่น และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 นั้นกำหนดให้ระบบราชการไทยนั้นแบ่งออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางจะแบ่งอำนาจบางส่วนให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค และควบคุมในด้านนโยบาย ตามหลักการแบ่งอำนาจสำหรับราชการส่วนท้องถิ่น จะได้รับการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่น โดย จังหวัด ตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง รวมทั้งจากการศึกษาโครงสร้างของกระทรวงกลาโหม พบว่า กองทัพบกเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงทางบกที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยหน่วยงานส่วนกลางของกองทัพบก ที่สำคัญได้แก่ ส่วนบัญชาการ ที่ทำหน้าที่เปรียบเสมือนม้านสมองของกองทัพ และ หน่วยงานส่วนภูมิภาคที่สำคัญได้แก่ กองทัพภาคที่ 1 กองทัพภาคที่ 2 กองทัพภาคที่ 3 และ กองทัพภาคที่ 4 กับกองกำลังเฉพาะกิจตามแนวชายแดน ที่ทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนตามภาคต่าง ๆ ของประเทศ

ในลำดับต่อมาจึงทำการศึกษาพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ทำให้พบว่าหน่วยงานตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรประกอบไปด้วย หน่วยงานส่วนกลางที่ประกอบไปด้วย ส่วนอำนาจการกับส่วนประสานงาน และหน่วยงานส่วนภูมิภาค ได้แก่ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาคต่างๆ ที่ตั้งอยู่ ณ กองบัญชาการกองทัพภาคต่างๆ และมีแม่ทัพภาคเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดใน กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค รวมทั้งยังมีกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน

จังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาดูแล ซึ่งกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน จังหวัดนั้นจะอยู่ในความควบคุมของกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในภาค

จากการศึกษาหลักการบริหารราชการแผ่นดิน โครงสร้างของระบบราชการฝ่าย พลเรือน โครงสร้างของกระทรวงกลาโหม โครงสร้างกองทัพบก และ โครงสร้างตามกฎหมายของ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ทำให้พบว่า กองอำนาจรักษาความ มั่นคงภายในจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชานั้น อาจถูกควบคุมโดยกองทัพภาค ต่างๆ ผ่านทางกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในภาค ซึ่งอาจส่งผลให้หน่วยงานราชการฝ่าย พลเรือนอาจถูกแทรกแซงการปฏิบัติราชการโดยฝ่ายทหาร และอาจก่อให้เกิดการแทรกแซงใน รูปแบบอื่น เช่น การแทรกแซงทางการเมืองโดยฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายทหาร ที่มีอำนาจในขณะนั้น เพื่อให้เกิดผลอย่างใด ๆ อย่างหนึ่งตามที่ตนต้องการ

บทที่ 5 ได้ศึกษาว่าบทบัญญัติใดตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักรที่ขัดต่อหลักนิติรัฐ และในมาตราใดที่ส่งผลกระทบต่อแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิ ของประชาชน รวมทั้งมาตราใดในกฎหมายดังกล่าวที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมี รายละเอียดโดยสรุปดังนี้

ในลำดับแรกทำการศึกษารายละเอียดการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 เพื่อชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่มีลักษณะบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริง โดยในระหว่าง เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2552 ถึง เมษายน พ.ศ.2553 ที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะรัฐมนตรีมีมติให้ บังคับใช้กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อรองรับการประชุมการแสดง ความไม่เห็นด้วยถึงที่มาของรัฐบาล โดยกลุ่ม นปช. เป็นหลัก ซึ่งรัฐบาลมีมติให้บังคับใช้กฎหมาย ความมั่นคง ตั้งแต่แกนนำของ นปช. ประกาศว่าจะจัดการชุมนุม ซึ่งยังมีได้มีสิ่งบ่งชี้ที่เพียงพอว่า จะเกิดเหตุความร้ายแรงหรือความวุ่นวายจากการชุมนุมแต่อย่างใด จึงทำให้เห็นได้ว่ารัฐบาลได้ใช้ กฎหมายความมั่นคงในลักษณะที่บิดเบือนจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายความมั่นคง และเมื่อพิจารณากฎหมายความมั่นคงภายในราชอาณาจักรพบว่าเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมาย การรักษาความมั่นคงตามมาตรา 15 ความว่า “ในกรณีที่เกิดเหตุการอันกระทบต่อความ มั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน” นั้นเป็น ถ้อยคำที่กำหนดเงื่อนไขการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ที่ขาดความชัดเจน กล่าวคือ ถ้อยคำที่กำหนดเงื่อนไขของการประกาศใช้ กฎหมายมิได้มีการระบุเหตุที่จะบังคับไว้โดยเฉพาะเจาะจงดังเช่นที่กำหนดไว้ใน กฎอัยการศึก ที่

จะประกาศใช้เมื่อมีเหตุการณ์สงคราม หรือ การจลาจลขนาดใหญ่ หรือเมื่อมีเหตุจำเป็นที่มีความรุนแรงของเหตุการณ์เทียบเท่าสถานการณ์สงคราม และ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะบังคับใช้เมื่อมีสถานการณ์การก่อการร้าย การรบ สถานการณ์สงคราม และ เหตุภัยพิบัติธรรมชาติร้ายแรง รวมทั้งเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง เป็นต้น และ กฎหมายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ปัญหาในต่างประเทศ เช่น Terrorism Act ในประเทศอังกฤษ ก็มีการกำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้ที่ชัดเจน เป็นต้น จากตัวอย่างข้างต้น จึงแสดงให้เห็นว่าถ้อยคำที่เป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ตามความในมาตรา 15 นั้นเป็นถ้อยคำที่ขาดความชัดเจน จึงขัดต่อหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย

ส่วนอำนาจตามความในมาตรา 16 ที่กำหนดให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีพฤติการณ์ว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในให้ออกจากพื้นที่นั้น เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่เกินสมควรเนื่องจากเมื่อกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ใช้บังคับในสถานการณ์ปกติแล้วควรนำกระบวนการที่บังคับใช้ในยามปกติมาดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว เช่น ต้องมีการร้องเรียนว่ากระทำความผิดหรือมีหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่อาจยืนยันได้ว่าข้าราชการดังกล่าวได้กระทำความผิด จึงพิจารณาโยกย้ายออกจากพื้นที่เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงและเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เข้าร้องเรียน เป็นต้น ดังนั้นการให้อำนาจแก่ กอ.รมน. ตามความในมาตรา 16 อนุมาตรา 4 จึงเป็นการให้อำนาจที่เกินสมควรแก่ฝ่ายปกครองและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการในพื้นที่ดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองตามความในมาตรา 18 อนุมาตรา 2 ถึงอนุมาตรา 6 นั้นเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองแก้ปัญหาคความมั่นคงในยามปกติที่มีเนื้อหาของอำนาจเช่นเดียวกับอำนาจที่ปรากฏในกฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฎอัยการศึก จึงเป็นการให้อำนาจที่เกินจำเป็นแก่ฝ่ายปกครองในการรักษาความมั่นคงในยามปกติ ส่วนกรณีตามมาตรา 23 ที่กำหนดให้บรรดาประกาศ คำสั่ง ข้อกำหนด หรือการกระทำตามหมวด 2 ของกฎหมายฉบับนี้ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกำหนดให้การกระทำตามหมวด 2 อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลยุติธรรม นั้นเป็นการบัญญัติกฎหมายที่กระทบต่อแก่น หรือสาระสำคัญของสิทธิ กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้สิทธิในการฟ้องร้องคดีและการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจากกฎหมายดังกล่าว ของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายนั้นถูกตัดทอนลง โดยไม่มีความจำเป็นอย่างมีนัยสำคัญ จึงสรุปได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมาตรา 18 อนุมาตรา 2 ถึง

อนุมาตรา 6 นั้นขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ ส่วนมาตรา 23 นั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักหลักความพอสมควรแก่เหตุและหลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และชั้นศาล

ในส่วนท้ายของบทที่ 5 นั้นได้ชี้ให้เห็นว่าอำนาจตามกฎหมายของ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ว่าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในมาตราใดและประเด็นใดบ้าง ดังนี้

ประเด็นการกำหนดเขตอำนาจศาลตามมาตรา 23 นั้นอาจไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 29 และ มาตรา 60 ส่วนประเด็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางนั้นอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 34 ในกรณีที่กฎหมายความมั่นคงกำหนดให้ กอ.รมน. อาจให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือ ทรัพย์สินของประชาชนนั้น อำนาจดังกล่าวอาจกระทบต่อเสรีภาพในการสื่อสาร ที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 36 การแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นซึ่งอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 45 ส่วนการกำหนดให้กฎหมายนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นั้นอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 59 และการตรากฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิต่าง ๆ เช่น การห้ามออกนอกเคหสถานในเวลากลางคืน การห้ามสัญจรในเส้นทางที่กำหนด การห้ามอยู่หรือออกจากพื้นที่ที่กำหนด เป็นต้น นั้นเป็นการตรากฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการดำเนินการอย่างใด ๆ โดยฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจกระทบต่อสิทธิในการชุมนุมของประชาชนซึ่งอาจขัดหรือแย้ง ต่อร์ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ตามมาตรา 63

6.2 ข้อเสนอแนะ

การใช้อำนาจของสภานิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นั้นควรสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหากสภานิติบัญญัติใช้อำนาจในการตรากฎหมายในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุแล้วนั้น ย่อมเป็นการใช้อำนาจของสภานิติบัญญัติในประการที่กระทบต่อแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนที่เลือกตนเข้าไป

และการกำหนดให้ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร อาจเสนอให้จัดตั้ง กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค โดยแม่ทัพภาคต่าง ๆ ของกองทัพบก ดำรงตำแหน่งผู้อำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค รวมทั้งกำหนดให้กองอำนาจรักษา

ความมั่นคงภายในภาค อาจเสนอให้จัดตั้ง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด นั้นอาจส่งผลให้ แม่ทัพภาคที่ 1 แม่ทัพภาคที่ 2 แม่ทัพภาคที่ 3 และ แม่ทัพภาคที่ 4 ที่มีฐานะเป็นผู้ว่าราชการรักษาความมั่นคงภายในภาค อาจใช้กลไกตามโครงสร้างของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แทรกแซงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เนื่องจาก กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดมีหน้าที่ในการช่วยปฏิบัติการกิจในความรับผิดชอบของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค เพื่อให้โอกาสในการแทรกแซงระบบบริหารหน่วยงานราชการฝ่ายพลเรือนลดลง จึงมีความเห็นว่าจะไม่ควรจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค และให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ที่มีนายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดโดยตรง เพื่อมิให้ฝ่ายทหารใช้กลไกของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในการแทรกแซงหน่วยงานราชการของฝ่ายพลเรือน รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เป็นข้าราชการระดับสูงที่มีประสบการณ์ทำงาน และผ่านหลักสูตรการศึกษาที่จำเป็นต่อการปฏิบัติราชการในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ย่อมสามารถนำนโยบายของคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาแปลงเป็นแผนการปฏิบัติงานในด้านการรักษาความมั่นคงภายในได้โดยไม่ต้องมีองค์กระบวนจาก กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มาทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติการกิจแต่อย่างใด

รวมทั้งการตรากฎหมายที่ให้อำนาจในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และความจำเป็น ตามความใน มาตรา 16 อนุมาตรา 4 มาตรา 18 อนุมาตรา 2 ถึง อนุมาตรา 6 และการจำกัดการใช้สิทธิในการร้องทุกข์และการใช้ทางศาลของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองตามความในมาตรา 23 นั้น ย่อมเป็นการใช้อำนาจของสภานิติบัญญัติในประการที่กระทบต่อแก่นของสิทธิหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงขอเสนอให้ยกเลิกอำนาจตามความมาตรา 16 อนุมาตรา 4 มาตรา 18 อนุมาตรา 2 ถึง อนุมาตรา 6 และยกเลิกการจำกัดการใช้สิทธิในการร้องทุกข์และการใช้สิทธิทางศาลของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนตามความในมาตรา 23 เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวนี้ไม่ขัดหลักความพอสมควรแก่เหตุและลดโอกาสการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในลักษณะที่บิดเบือนอันส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในยามปกติจนเกินสมควร

จากปัญหาข้างต้นทำให้เห็นว่าการบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยกำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิที่แทรกอยู่ในแต่ละสิทธิ นั้นยากต่อการตรวจสอบของผู้ที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมาย จึงเห็นควรบัญญัติข้อจำกัดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตราเดียวกัน และควรใช้ถ้อยคำที่ประชาชนที่มีใช้นักกฎหมายสามารถเข้าใจได้โดยง่าย รวมทั้งควรบัญญัติหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างชัดเจนและง่ายต่อการตรวจสอบของประชาชน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบว่าการตรากฎหมายจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของตนนั้นมีหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นกรอบในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ อันจะทำให้การตรากฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทยนั้นได้รับการตรวจสอบจากภาคประชาชนได้กว้างขวางมาก

สุดท้ายนี้เมื่อพิจารณามาตรา 40 (2) เรื่องสิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 นั้นมิได้กล่าวถึงหลักประกันขั้นพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมกับเนื้อหาแห่งคดี ทั้งที่วิธีพิจารณาความในชั้นศาลนั้นเป็นเครื่องมือขององค์กรศาลที่จะนำมาใช้ในการประสาทความยุติธรรมให้แก่ ผู้เดือดร้อนเสียหาย ดังนั้นการให้หลักประกันดังกล่าวจะส่งผลให้ การตรากฎหมายใด ๆ ก็ตามที่ส่งผลกระทบต่อหลักการนี้ ย่อมจะขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนประการหนึ่ง นอกจากนี้กฎอัยการศึก นั้นเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาบังคับใช้ตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ.2457 ซึ่งมีอายุเกือบ 100 ปี จึงเห็นควรทบทวนกฎอัยการศึกฉบับดังกล่าวเพื่อให้กฎหมายฉบับนี้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ สภาพแวดล้อมทางสังคมในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น