

ข้อความคิดและความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน

ในบทแรกนี้จะกล่าวถึงที่มาของระบบกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งในระบบกฎหมายต่างประเทศ และ ระบบกฎหมายไทย โดยแสดงให้เห็นถึงสภาพการณ์ หรือ บริบททั่วไปของสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้เห็นสาเหตุ ลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในอดีต และศึกษาที่มาของความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นความหมายทั่วไป และความหมายตามบทบัญญัติของกฎหมาย ว่ามีความหมายครอบคลุมถึงสถานการณ์ใดบ้าง

จากการศึกษาระบบกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินในต่างประเทศ พบว่ามีสาเหตุจากสถานการณ์สงคราม การปฏิวัติ กบฏ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยผู้มีอำนาจบริหารในอดีตใช้กำลังทหารเข้าไปแก้ปัญหาในสถานการณ์ดังกล่าว เช่น ในประเทศเยอรมันในช่วงปี ค.ศ.1933 -1945¹ ระหว่างที่ ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ครองอำนาจ ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องประชาชนและรัฐ (Decree for Protection of People and the State) เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1933 กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลให้มีการระบับรัฐธรรมนูญ Weimar โดยไม่มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ประกาศ เป็นการใช้อำนาจเผด็จการโดยใช้วิธีการในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินยาวนานถึง 12 ปี โดยมีวัตถุประสงค์เพียงต้องการกำจัดบุคคลที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงว่าสถานการณ์ฉุกเฉินจะถูกกำหนดให้เป็นความหมายหรือเป็นศัพท์ทางเทคนิค (technical term) โดยผู้บัญญัติกฎหมายในขณะนั้นต้องการจะให้อำนาจสถานการณ์ฉุกเฉินให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลังจากนั้นสถานการณ์ฉุกเฉินได้ถูกแพร่หลายไปในหลายๆ ประเทศที่เกิดสงครามจนได้นิยามว่า“สงครามกลางเมืองทั่วโลก” (Global civil war) และมีแนวโน้มว่าสถานการณ์ฉุกเฉินจะเป็นสถานการณ์ที่รัฐบาลใช้อำนาจพิเศษในการปกครองจนเป็นที่ยอมรับว่ารัฐบาลได้ใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ จึงเป็นต้นแบบของสถานการณ์ฉุกเฉินที่ถูกกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ (Rule) ของกฎหมายซึ่งจะมีความแตกต่างจากขนบธรรมเนียม และหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั่วไป

ในประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และ สหรัฐอเมริกา สถานการณ์ฉุกเฉิน มีสาเหตุจากสถานการณ์สงคราม กบฏ สงครามกลางเมือง และภัยพิบัติทางธรรมชาติ สำหรับในระบบกฎหมาย

¹ <http://www.generation3online.org/p/fpagambenschnitt.htm>

สถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย ได้วิวัฒนาการมาจากในภาคพื้นยุโรป โดยมอบอำนาจให้ประมุขของรัฐในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ในการตราพระราชกำหนด เช่น ในประเทศเยอรมันก่อนรัฐธรรมนูญไวมาร์ การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน ผู้นำประเทศในขณะนั้น คือพระเจ้าไกเซอร์ ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีตราพระราชกฤษฎีกาในลักษณะเดียวกันกับพระราชกำหนด เนื่องจากเห็นว่าสถานการณ์บางอย่างไม่สามารถออกกฎหมายมารองรับได้ทันที่² ในระบบกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย ในอดีตที่ผ่านมาได้ตรากฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายพระเจ้าเม็งราย กฎหมายตราสามดวง พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 และฉบับสุดท้ายคือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ที่ได้ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงอาจกล่าวได้ว่าที่มาของระบบกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในช่วงแรกๆนั้นมีสาเหตุจากสถานการณ์สงคราม และต่อมาผู้นำฝ่ายบริหารได้นำไปบัญญัติเป็นกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพื่อให้ให้เห็นที่มาของระบบกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินของแต่ละประเทศที่จะทำการศึกษาค้นคว้าได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จะได้ทำการศึกษาระบบกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศ ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และ ประเทศไทย เป็นลำดับดังนี้

1.1 ที่มาของระบบกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน

1.1.1 ที่มาของระบบกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินในต่างประเทศ

1.1.1.1 ที่มาของระบบกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินประเทศฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสได้แบ่งประเภทในประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็น 3 ประเภท คือ

(1) การประกาศกฏอัยการศึก

การประกาศกฏอัยการศึกเป็นมาตรการที่เก่าแก่ที่สุดโดยกฏอัยการศึคนั้นเกิดขึ้นมาเพราะความจำเป็น โดยการป้องกันโดยให้กลไกทุกส่วนราชการอยู่ภายใต้บังคับของทหารตามกฎหมายลงวันที่ 9 สิงหาคม 1849 ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน(code de la défense)

² หยุต แสงอุทัย, คำอธิบาย รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2515,

(กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2525) น. 141.

นอกจากนั้นแล้วรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ได้บัญญัติรองรับกฎหมายว่าด้วย ภายการศึกษาไว้ในบทบัญญัติมาตรา 36 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ.2003 กำหนดให้ จะต้องกระทำโดยคณะรัฐมนตรี โดยออกเป็นรัฐกฤษฎีกา³ การประกาศ ภายการศึกษินี้ใช้เฉพาะ ในสภาวะสงครามเท่านั้น การขยายระยะเวลาการใช้ภายการศึกษินเกินกว่าสิบสองวันจะต้องได้รับ อนุมัติจากรัฐสภา นอกจากรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่ได้บัญญัติในเรื่องภายการศึกษินแล้ว มีบทบัญญัติระดับพระราชบัญญัติรองรับการประกาศภายการศึกษินเรียกว่า"กฎหมายว่าด้วย ภายการศึกษิน"(l' état de siège) คือ รัฐบัญญัติลงวันที่ 9 สิงหาคม 1849 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน 1878 โดยให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจ

(2) การใช้อำนาจของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 16⁴

การใช้อำนาจของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญนี้อาจกล่าวได้ว่ามีความเป็นมา สืบเนื่องมาจากสาธารณรัฐโรมันโบราณที่เมื่อเกิดภัยใหญ่หลวงแก่ชาติจะต้องมีการสถาปนาผู้เผด็จการ ที่มีอำนาจเด็ดขาดปกครองชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง โดยให้มืองค์กรหนึ่งเพื่อรักษาความปลอดภัยของชาติหรือ ให้มีบุคคลหนึ่งเพื่อรับมอบหมายให้คุมชะตาของบ้านเมือง ต่อมาการใช้อำนาวดังกล่าวได้มีบัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1814 มาตรา 14 แต่เมื่อพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 ทรงนำมาใช้ก็เกิดการปฏิวัติ เมื่อ ค.ศ.1830 และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไว้มาร์ ของสาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1919 บทบัญญัติของ มาตรา 16 ในรัฐธรรมนูญอาจนำมาใช้เมื่อ สถานับหนทางการเมือง ความเป็นเอกราชของชาติ บุรณภาพ ของดินแดน หรือการปฏิบัติตามข้อตกลงของประเทศถูกกระทบอย่างรุนแรง และฉับพลันและเมื่อการ ใช้อำนาจของรัฐตามปกติถูกขัดขวางประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจเพียงผู้เดียว แต่ต้องหารือ นายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีจะต้องประกาศให้ ประชาชนทราบในการตัดสินใจใช้มาตรการดังกล่าวด้วย หลังจากนั้นรัฐสภาต้องเรียกประชุม และ ระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไม่สามารถยุบสภาได้ ในอดีตได้มีการนำบทบัญญัติในมาตรา 16 หลายครั้ง ครั้งแรก เมื่อวันที่ 21 เมษายน ค.ศ.1961 ได้เกิดรัฐประหารในเมือง Alger ฝ่ายกบฏจะส่ง กำลังมายึดกรุงปารีส และทหารในประเทศฝรั่งเศสมีท่าทีจะทิ้งรัฐบาล เหตุการณ์ครั้งดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการอย่างปกติตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง เพราะรัฐบาลไม่สามารถฟังกองกำลัง ทหารได้ ประธานาธิบดีเดอโกลจึงได้ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 แต่ต่อมาฝ่ายกบฏได้ยอมแพ้รัฐบาล แต่ประธานาธิบดีได้ขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน ค.ศ.1961 และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในปี ค.ศ.1985 ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจากเหตุการณ์ ประท้วงอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นที่เมือง Nouvelle-Calédonie

³ <http://www.assemblée-nationale.fr/12/rapports/r2675.asp>

⁴ เพิ่งอ้าง.

(3) กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ.1955 ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในอัลจีเรีย (La loi du 3 avril 1955 «instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie»)

จากสรุปรายงานรัฐสภาเกี่ยวกับกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน ฉบับลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2005⁵ ของ นาย Philippe Houillon ได้สรุปสภาพปัญหาของ กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ.1955 ไว้ว่ามีที่มาจากสงครามที่เกิดขึ้น ในเมืองอัลจีเรียโดยก่อนที่จะมีการใช้กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศฝรั่งเศส มีการประกาศกฎอัยการศึก 3 ครั้ง สถานการณ์เมื่อปี 1819 ,1914 ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 และในปี 1939 ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 นาย Edgar Faure เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาล และผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารในขณะนั้น (l'état-major de la défense) มีความเข้าใจว่าเหตุการณ์ทั้งสามครั้ง มีลักษณะที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ ในสถานการณ์อัลจีเรีย เพราะกฎอัยการศึกจะนำมาใช้ได้ ในกรณีภัยอันตรายที่เกิดขึ้นจากสงครามกับต่างประเทศ แต่เหตุการณ์ในเมืองอัลจีเรีย เป็นเพียงสถานการณ์นองเลือด(troubles sanglants) รัฐบาลของฝรั่งเศสเลือกที่จะใช้สถานการณ์ฉุกเฉินแทนกฎอัยการศึก ต่อมาวันที่ 18 มีนาคม 1955 รัฐบาลได้เห็นชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน และได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้พิจารณาเมื่อวันที่ 30 และ 31 มีนาคม 1955 ผ่านการพิจารณาเมื่อวันที่ 3 เมษายน 1955 เวลา 4 นาฬิกา ด้วยคะแนนเสียง 379 ต่อ 219 และผ่านการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส (Conseil d' État) ประกาศใช้ในอัลจีเรีย ระยะเวลา 6 เดือนเมื่อวันที่ 3 เมษายน 1955 การใช้ประกาศกฎหมายดังกล่าวว่าเป็นกฎหมายที่ต่อต้านกบฏ(rébellion)โดยการเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมคือ สถานการณ์ฉุกเฉิน(l'état d'urgence)แทนประกาศกฎอัยการศึก

หลังจากกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ในวันที่ 6 เมษายน 1955 M. Jacques Soustelle ผู้ว่าการเมืองอัลจีเรีย (le gouverneur général) ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในบางท้องที่โดยมีหนังสือลงวันที่ 5 เมษายน 1955 แจ้งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในบางท้องที่ไปถึงผู้ใต้บังคับบัญชา และแจ้งไปยัง ผู้ว่าราชการจังหวัด (préfets) ในวันที่ 8 เมษายน 1955 ว่า สถานการณ์ฉุกเฉินมีวัตถุประสงค์ให้เกิดสันติสุข ไม่ได้มีวัตถุประสงค์จะใช้อำนาจในการปราบปราม แต่เพื่อเตรียมการอนาคต หลังจากนั้น รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ.1955 ได้ประกาศใช้อีกหลายครั้ง คือ

⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r2675.asp>,

(1) เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 1958 สถานการณ์ฉุกเฉินได้ถูกประกาศในฝรั่งเศส ในเมืองอัลเจ โดยกฎหมายเลขที่ n° 58-487 du 17 mai 1958 เป็นระยะเวลา 3 เดือน โดยได้นำมาตรา 11 ของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองไม่เฉพาะอำนาจคืนในเวลากลางวัน กลางคืน แต่รวมถึงการใช้มาตรการในการห้ามสื่อสารมวลชนทุกรูปแบบ

(2) เหตุการณ์กบฏที่เรียกว่า “กบฏนายพล” (putsch des généraux) เมื่อวันที่ 22 เมษายน 1961

(3) รัฐบาลอ้างเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อ 1985 ตามรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 12 มกราคม 1986 ในดินแดน Nouvelle-Calédonie

(4) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 เกิดขึ้นครั้งสุดท้ายเมื่อเกิดสถานการณ์จลาจล ในเมืองปารีส เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2548 ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์โดยใช้กฎหมายในสถานการณ์ปกติได้ จึงได้ตรารัฐธรรมนูญฯ ฉบับลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2005 โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2005 เพื่อแก้ไขปัญหาการจลาจลดังกล่าว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวพบว่าการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ฝ่ายบริหารจะแสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสถานการณ์ที่มีลักษณะพิเศษ ลักษณะเฉพาะ แต่บางครั้งฝ่ายบริหารได้ใช้เป็นข้ออ้างในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินด้วยเหตุผลต่างกัน และยังมี ความขัดแย้งกัน (hétérodoxe)

1.1.1.2 ที่มาของระบบกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินประเทศอังกฤษ

จากประวัติศาสตร์ “กฎอัยการศึก” (Martial law) ถือกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ ตั้งแต่สมัยของราชวงศ์ Tudors และ Stuarts ในคริสต์ศตวรรษที่ 14 เพื่อใช้ในการปราบปรามผู้ก่อการกบฏ และความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในประเทศ มีการนำกฎอัยการศึกไปใช้ในประเทศที่เป็นอาณานิคม เช่น อินเดีย อเมริกา จาไมกา อาฟริกาใต้ ศรีลังกา ไอร์แลนด์ และ พม่า เป็นต้น โดยมีเหตุผลบนหลักการที่ว่า รัฐมีสิทธิที่จะป้องกันตนเอง (self-defense) ต่อมา เมื่อประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ได้รับเอกราช ได้นำเอากฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกไปใช้เป็นแนวทางให้อำนาจแก่รัฐบาลและทหาร ในการใช้กำลังปราบปรามผู้ก่อการกบฏและความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในประเทศ⁶ กฎอัยการศึกของอังกฤษในหลักทั่วไปของ common law นั่นคือหลัก Rule of Law เป็นหลักการใช้กำลังพอสมควรแก่เหตุ แต่เมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึกแล้วจะต้องตราพระราชบัญญัติ Indemnity Act เพื่อคุ้มครอง

⁶ <http://www.statewatch.org/news/2003/jun/23bcivil.htm>

ผู้ออกคำสั่งระหว่างการรบ หรือ การสงครามมิให้ถูกฟ้องร้อง เช่นกรณีพระราชบัญญัติ Indemnity Act 1920 ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ในปัจจุบันในประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายการศึกษา

H.S. Bhatia ได้ให้ความหมายของ “กฎหมายการศึกษา” หมายถึงการระงับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในสภาวะปกติ และการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจปกครองประเทศได้ทั้งหมด หรือ บางส่วนในสภาวะสงคราม หรือในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือบังคับใช้กฎหมายได้ตามปกติอีกต่อไป⁷

ในปี ค.ศ.1914 บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการที่จะสร้างกฎข้อบังคับเพื่อความปลอดภัยสาธารณะ และการป้องกันราชอาณาจักรทันทีที่กฎข้อบังคับดังกล่าวได้ประกาศใช้ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ เช่น การห้ามแสดงสุนัข การแพร่ข่าวลือ การกักขังประชาชนตามข้อกล่าวหา

ในปี ค.ศ.1918 ต่อเนื่องถึงปี ค.ศ.1919 ได้มีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นครั้งแรก โดย Sir Eric Geddes ร่างกฎหมายดังกล่าวได้วางเงื่อนไขในชุมชนในสถานการณ์ฉุกเฉินให้รัฐบาลมีอำนาจพิเศษในการกำหนดโทษ ในคดีการเดินขบวนประท้วง การก่อความไม่สงบเรียบร้อยของพลเมือง และการก่อการกบฏ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินถูกประกาศโดยพระมหากษัตริย์ และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอำนาจเบ็ดเสร็จเป็นของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นฝ่ายพลเรือน ในการรักษาความสงบเรียบร้อยมีอำนาจในการที่จะแก้ไข หรือ ละเว้น กฎหมายทั้งหมด โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ Emergency Power Act 1920 มีบทบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารดังกล่าวมีข้อ ยกเว้นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ด้วย ดังนี้

(1) ระเบียบปฏิบัติในคดีอาญาจะต้องไม่ถูกยกเลิกแก้ไข นั่นหมายถึงว่ากระบวนการดำเนินคดีอาญาทั่วไปให้เหมือนกรณีปกติ

(2) การปฏิบัติการในช่วงสั้นๆ อาจยกเว้นเรื่องสิทธิเสรีภาพของพลเรือนได้ โดยจะลงโทษบุคคลโดยไม่มีการพิจารณาคดีไม่ได้

(3) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต้องไม่เกิน 1 เดือน หากจะขยายระยะเวลาสถานการณ์ออกไปต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

จากการศึกษาพบว่าในประเทศอังกฤษมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นหลายครั้ง คือ

⁷ H.S. Bhatia , Martial Law : Theory and Practice, Deep and Deep Publication, (New Delhi – 27 , 1979) pp. 10-11 อ้างใน สรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการ แนวทาง การศึกษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นคณะผู้ดำเนินการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นประกอบด้วย นายชาญชัย แสวงศักดิ์ นายธรรมนิตย์ สุมนต์กุล นายนิพนธ์ สะกิมิ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ ในการประชุม คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2535

1) ในช่วงเวลา ค.ศ.1920 - 1926 มีสถานการณ์เกี่ยวกับการนัดหยุดงาน (Strike) เกี่ยวกับเรื่องค่าจ้าง โดยผู้นำสหภาพแรงงาน กับ นายเหมือง คนงานรถไฟกับผู้ขนส่ง จากเหตุการณ์ดังกล่าวได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วไป ยาวนานถึง 8 เดือน

2) ในปี ค.ศ.1948 -1955 ได้มีการนัดหยุดงานอีกหลายครั้ง ในเรื่องค่าจ้างของการรถไฟ, กรรมกรชาวทะเล ซึ่งเป็นเหตุให้ นาย Tony นายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษในขณะนั้น พิจารณาร่างกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน ปี ค.ศ.1964 แก้ไขกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน ปี ค.ศ.1920 ได้ให้ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน 2 ประการ คือ (1) การเกิดขึ้นหรือ เกี่ยวกับเรื่องที่เกิดขึ้น เหตุการณ์ธรรมชาติในการทำลายชีวิตของประชาชนและทรัพย์สินของประชาชน (2) เพื่อการป้องกันตัวเอง การเตรียมพร้อมในการรบ และรวมถึงการเกิดขึ้นของสถานการณ์เกี่ยวกับงานกลาโหม หรือ งานอื่นๆ อันเป็นงานเร่งด่วนและเป็นความสำคัญของชาติ

(3) ในปี ค.ศ.1970 1972 และ 1973 ระหว่างการปกครองของนาย Tony นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน 3 ครั้ง ครั้งที่ยาวนานที่สุดในปี ค.ศ.1973 ยาวนานถึง 4 เดือน ในเหตุการณ์ประท้วงระหว่าง นายจ้าง กับลูกจ้างของการไฟฟ้า และ นายเหมือง กับลูกจ้าง

จากประวัติศาสตร์พบว่า ตั้งแต่ ค.ศ.1920 – ค.ศ.1973 มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในประเทศอังกฤษ จำนวน 11 ครั้ง

หลังจากนั้นในประเทศอังกฤษได้เกิดสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในประเทศ หลังจากเกิดเหตุระเบิดที่เมือง Old Bailey ในปี ค.ศ.1973 และในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1974 เนื่องจากการต่อสู้ระหว่างรัฐบาล กับขบวนการ IRA (Irish Republican Army)⁸ รัฐบาลได้ผลักดันให้มีการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการก่อการร้ายชั่วคราว รวมถึงการวางแผนเหตุฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต บทบัญญัติของการป้องกันการก่อการร้ายดังกล่าวได้แบ่งเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่หนึ่ง เป็นการประณามการกระทำ(ก่อการร้าย)ของขบวนการ IRA บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเนรเทศ การกำหนดอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป สำหรับการเป็นสมาชิกของขบวนการ IRA

ส่วนที่สอง อำนาจตามกฎหมายรักษาความสงบเรียบร้อย (Homeland Security) ในการเตรียมการผลักดัน และ ปฏิบัติการกับลัทธิก่อการร้าย การต่อใบอนุญาตให้ผู้พักอาศัยอยู่ในประเทศอังกฤษ สำหรับผู้เคยพักอาศัยอยู่ก่อนหน้าที่จะบัญญัติกฎหมาย 20 ปี

ส่วนที่สาม อำนาจในการจับกุม กักขังของตำรวจ โดยให้สามารถควบคุมบุคคลต้องสงสัยได้ 48 ชั่วโมง เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการตรวจค้นหาพยานหลักฐานโดยไม่ต้องออกหมายค้น

⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Irish_Republician_Army

การปฏิบัติการดังกล่าวระหว่างปี พ.ศ.1974 – 1975 พบปัญหาในการปฏิบัติดังนี้

- (1) ประชาชนถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดในบทบัญญัติส่วนที่ 1 จำนวน 3 คน
- (2) ประชาชนจำนวน 459 คน ได้ถูกกักขัง ภายใต้การปฏิบัติการที่สถานีตำรวจ แต่เพียง 16 คน ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางอาญา แต่ขาดพยานหลักฐานในการดำเนินคดีและฟ้องผู้ถูกจับกุมต่อศาลได้
- (3) การขยายอำนาจพิเศษในการตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และ หน่วยปฏิบัติการพิเศษ หน่วยข่าวกรอง

แต่การเพิ่มอำนาจพิเศษดังกล่าวไม่สามารถกล่าวหาและดำเนินผู้ถูกจับกุมไปสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลได้

ในปัจจุบันในประเทศอังกฤษ ได้ตราบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เรียกว่า Civil Contingencies Act 2004⁹ โดยได้วางมาตรการ (Measures) ทางกฎหมายไว้เพื่อป้องกันภัยพิบัติให้กับพลเรือนภายในสหราชอาณาจักร โดยกำหนดให้มีการออกกฎเป็นกรณีพิเศษขึ้นใช้บังคับชั่วคราว(กฎในสถานการณ์ฉุกเฉิน) เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการกรณีมีสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง บทบัญญัติของ Civil Contingencies Act 2004 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเตรียมการของท้องถิ่นสำหรับการป้องกันภัยพลเรือน เป็นการปรับปรุงแก้ไขจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน (The Emergency Power Acts 1920) เพื่อใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยสร้างกรอบแนวคิดใหม่ ที่ใช้กฎเกณฑ์ของกฎหมายเป็นเครื่องมือพิเศษเท่าที่จำเป็น เพื่อรับมือกับความเสี่ยงของสถานการณ์ในด้านต่างๆ และเพื่อจัดการกับผลกระทบที่เกิดจากสถานการณ์ฉุกเฉิน

1.1.1.3 ที่มาระบบกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินประเทศสหรัฐอเมริกา

กล่าวได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นสืบทอดมาจากจารีตประเพณีของอังกฤษ เป็นระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี(Common Law) และได้พัฒนาอย่างเป็นอิสระจากระบบของประเทศอังกฤษ จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดมีกฎหมายหลักของสหพันธรัฐ (federal Law) และกฎหมายของรัฐ (state Law) อีก 50 รัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ร่วมกันอย่างไม่ขัดแย้งกัน จากการศึกษาพบว่าในระหว่างสงครามกลางเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา (ค.ศ.1861-1865) ได้มีการประกาศกฎอัยการศึก และใช้กำลังทหารโดยใช้อำนาจกฎอัยการศึกเกินขอบเขตอันสมควรไปอย่างมากมาย สงครามกลางเมืองดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกาได้มีพระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีสั่งใช้กำลังทหาร ในกรณีเกิดความ ไม่สงบภายในประเทศได้ และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้กำลังทหารเพื่อควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินในการ

⁹ <http://www.ukresilience.info/ccact>

ปราบปรามความไม่สงบภายในประเทศ ในบางครั้งก็มีการประกาศว่าเป็นการใช้กฎอัยการศึกหรือมีนัยว่าเป็นการใช้กฎอัยการศึก แต่บางครั้งก็อ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่สภา Congress ออกมาใช้บังคับ กรณีที่ถือว่าเป็นสถานการณ์สงครามที่มีการประกาศกฎอัยการศึกที่ชัดเจนคือ การประกาศกฎอัยการศึกในปี ค.ศ.1942 ได้เกิดสงครามกลางเมืองรัฐบาลสองรัฐบาลชิงอำนาจกัน ปกครองรัฐโรดไอแลนด์ สถานิติบัญญัติของรัฐประกาศใช้กฎอัยการศึกเต็มอัตราทั่วทั้งรัฐ และร้องขอความช่วยเหลือไปยังประธานาธิบดีให้สนับสนุนการกระทำของสถานิติบัญญัติของรัฐโรดไอแลนด์ ให้ช่วยเหลือในการปราบปรามการจลาจลให้สลายตัวไป

การศึกษาพบว่าในอดีตในประเทศสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีได้ใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหลายครั้ง คือเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ.1794 ประธานาธิบดีวอชิงตันได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในสถานการณ์กบฏในรัฐเวจเจเนีย และรัฐโคโลราโด รัฐสภาได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเตรียมกำลังในการต่อสู้กับสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้อำนาจประธานาธิบดีโดยใช้กำลังทหารร่วมกับพลเรือน ในการปฏิบัติการเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หลังจากนั้นได้เคยมีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยประธานาธิบดี อับราฮัมลินคอล์น เมื่อวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ.1861 เพื่อแบ่งแยกดินแดน การปฏิบัติการดังกล่าวเป็นการปฏิบัติการโดยการปิดเมืองท่า มีการโต้แย้งระหว่างรัฐสภากับประธานาธิบดีผู้ใช้อำนาจ การใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการใช้กำลังทหารถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นการใช้อำนาจโดยพลการมาโดยตลอด

สถานการณ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงภายในรัฐที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าเป็นเรื่องฉุกเฉินและเร่งด่วนเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1917 พบว่ามีความเป็นมาจากสถานการณ์ที่ฝ่ายบริหารต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเงินการคลัง ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์สงครามและความมั่นคง จึงได้มีการตราบัญญัติอำนาจฉุกเฉินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ(The International Economic Emergency Power Act (IEEPA)) เป็นการปฏิรูปกฎหมายรัฐธรรมนูญการค้ากับศัตรู The Trading with the Enemy Act 1917 โดยให้อำนาจประธานาธิบดี กฎหมายฉบับดังกล่าววางระเบียบการคลังภายในประเทศ และ ระหว่างประเทศ ช่วงระหว่างประกาศสงคราม และสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ เพื่อการควบคุมการซื้อขายทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในอนาคตในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยไม่ต้องหาหรือรัฐสภาในปี ค.ศ.1939 ประธานาธิบดีวิลสันได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นเหตุการณ์จากวิกฤติเศรษฐกิจด้านการเงินการคลังของประเทศ (Emergency Banking Act)

การใช้อำนาจในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และ U.S.C. โดยได้บัญญัติเงื่อนไข และวิธีการใช้อำนาจอย่างชัดเจน โดยเมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วประธานาธิบดี จะเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ สถานการณ์ที่เป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจของประธานาธิบดีนั้น คือ สถานการณ์ที่เกิดจากสงคราม ความไม่

สงบเรียบร้อยภายใน และ นอกประเทศ โดยรวมถึงสถานการณ์ที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วย บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในระดับสหพันธรัฐ ได้บัญญัติไว้ใน U.S.C. Title 42 เรื่อง การบรรเทาสาธารณภัย (Disaster Relief – Emergency Preparedness) นอกจากนั้นแล้ว การใช้อำนาจของประธานาธิบดีในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องความมั่นคงหลายฉบับ เช่น รัฐบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Detention Act 1950) เพื่อเป็นมาตรการใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินสำหรับความมั่นคงและปลอดภัยภายในประเทศ (Internal Security Emergency) เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงและปลอดภัยภายในประเทศหลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 สหรัฐอเมริกาได้ตราบทบัญญัติ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 หรือ U.S.A. PATRIOT ACT 2001 หรือที่เรียกว่า "รัฐบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย" เป็นอำนาจฝ่ายปกครองในการคุมขัง การเข้าถึงข้อมูลส่วนตัว เช่น การดักฟัง โทรศัพท์ การดักฟังข้อมูลทางคอมพิวเตอร์การออกหมายค้นสำหรับหาหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน เหมือนกับอำนาจของสำนักงานสืบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation) ที่มีอำนาจสอบสวนองค์กรอาชญากรรม และ องค์กรยาเสพติด

นาย Gene Schroeder นักวิชาการได้เขียนบทความเรื่อง War and emergency Act โดย ได้ศึกษาพบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ เป็นระยะเวลายาวนานถึง 40 ปี (ระหว่าง ค.ศ. 1933 ถึง ค.ศ. 1973) โดยวุฒิสภาพของสหรัฐอเมริกาได้ยอมให้ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจถือได้ว่าอยู่นอกเหนือรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ประธานาธิบดี George W. Bush ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ มีกำหนด 1 ปี โดยให้เหตุผลว่าจะทำลายอาวุธจำนวนมาก การประกาศ หรือคำสั่ง ของประธานาธิบดี (Executive Orders (EOs)) ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแม้ประกาศดังกล่าวจะเสนอให้รัฐสภาเพื่อเห็นชอบตามขั้นตอนของกฎหมายก็ตาม แต่นาย Gene Schroeder เห็นว่าไม่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่าง "สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ" กับ "สถานการณ์สงคราม"

1.1.2 ที่มาระบบกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมาได้มีกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ หรือ สภาวะสงครามหลายฉบับ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ตั้งแต่กฎหมายพระเจ้ามังราย กฎหมายตราสามดวง พระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พ.ศ.2450(ร.ศ.126)¹⁰ สุดท้ายคือพระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พ.ศ.2457 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวจำนวน 5 ครั้ง¹¹ มีเจตนารมณ์เพื่อให้เป็นเครื่องมือ หรือมาตรการทางกฎหมายในการที่จะรองรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่จะรักษาความมั่นคงของประเทศชาติ

¹⁰โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติที่มาของกฎหมายการศึกษาได้จากหลวงสุทธิวาตนฤพุมิ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย(กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์,2512) เป็นกฎหมายกำหนดให้ลงโทษแก่ผู้ได้บังคับบัญชาที่ละทิ้งผู้บังคับบัญชาในขณะทำการรบ จนในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก พ.ศ.2347 จุลศักราช 1166 ได้ทรงตั้งกรรมการชำระสะสางพระราชกำหนดกฎหมายต่างๆที่กระจัดกระจายกันอยู่นั้นมาจัดลำดับหมวดหมู่เสียใหม่ และเรียกชื่อกฎหมายที่ชำระในครั้งนี้ว่า “กฎหมายตราสามดวง”

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการตราพระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา ร.ศ.126 นี้ มีรวมทั้งสิ้น 8 มาตรา กำหนดให้การประกาศกฎหมายการศึกษาเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะทรงประกาศใช้ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเท่านั้นและให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารระดับตั้งแต่กองพันขึ้นไป มีอำนาจประกาศกฎหมายการศึกษาในเขตอำนาจหน้าที่ของตนได้มีการกำหนดอำนาจศาลทหาร และพลเรือนมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหมือนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนบทบัญญัติกฎหมายการศึกษาได้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการค้นจับไล่และตรวจค้นจับกุมในเรื่องเกี่ยวกับอาวุธ กระสุน ดินปืน และสิ่งของต้องห้ามในการสงครามคงบัญญัติไว้แต่เพียงว่า เมื่อเวลาเมื่อเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในพระราชอาณาจักรแล้ว สำหรับการตรวจค้น การเกณฑ์ การห้าม การยึด การเข้าอาศัยและการทำการจับไล่ การกักตัวบุคคลมิได้บัญญัติไว้จากการศึกษาไม่ปรากฏว่าได้มีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษา ร.ศ. 126 แต่อย่างใดในสมัยรัตนโกสินทร์ในปี พ.ศ.2457 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงโปรดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา ร.ศ.126 นี้เสีย และให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พ.ศ.2457

¹¹ พระราชกำหนดแก้ไขกฎหมายการศึกษา พ.ศ.2457 พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2483 พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พุทธศักราช 2483 พุทธศักราช 2488 พระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 303 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515

เมื่อยามคับขัน เหตุที่จะต้องเรียกว่ากฎอัยการศึกนั้นเพราะเหตุว่ากฎหมายนี้จะประกาศใช้ได้แต่เฉพาะเวลา มีสงคราม หรือการจลาจล หรือมีความจำเป็นที่จะรักษาความเรียบร้อยให้ปราศจากภัย "กฎอัยการศึก" จึงถือเป็นกฎหมายในยามศึกสงครามโดยเป็นระบบกฎหมายพิเศษที่มีไว้ใช้ในยามที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤติ และมีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนลงไปบ้างเพื่อความมั่นคงของราชอาณาจักร จากการศึกษาพบว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึกตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 เกี่ยวกับสถานการณ์สงคราม 5 ครั้ง¹² ประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยหัวหน้ารัฐประหารถึง 6 ครั้ง¹³ เป็นการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำฝ่ายบริหารในขณะนั้น

ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495¹⁴ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดวิธีการบริหารราชการบางประการ ไว้เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อความมั่นคงปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน และ

¹² ครั้งที่ 1 เนื่องจากเหตุจลาจลประกาศใช้เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2476 ครั้งที่ 2 เนื่องจากสงครามอินโดจีนประกาศเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2484 ครั้งที่ 3 เนื่องจากมีสงครามมหาเอเชียบูรพาประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2484 ครั้งที่ 4 เนื่องจากมีการก่อกบฏแมนฮัตตัน ประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2494 และครั้งที่ 5 เป็นครั้งสุดท้าย แต่มีการประกาศกฎอัยการศึก 2 ครั้ง คือครั้งแรก เป็นการประกาศกฎอัยการศึกหลังเหตุการณ์การปล้นอาวุธปืนที่กองพันทหารพัฒนาที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส ประกาศ ลงวันที่ 5 มกราคม 2548 และประกาศที่สองในกรณีเดียวกันตาม ประกาศกองทัพบกที่ 4 ลงวันที่ 26 มกราคม 2548 ประกาศเพิ่มเขตพื้นที่ในเขต อำเภอเมืองจังหวัดนราธิวาส จังหวัดสตูล จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา อยู่ในพื้นที่กฎอัยการศึก รวมพื้นที่ที่ประกาศกฎอัยการศึกทั้งสองครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา รวม 4 จังหวัด 26 อำเภอ

¹³ ครั้งที่ 1 ในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก่อการปฏิวัติประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 ครั้งที่ 2 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ครั้งที่ 3 จอมพลถนอม กิตติขจร ปฏิวัติประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ครั้งที่ 4 พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ปฏิวัติ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ครั้งที่ 5 พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ก่อการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 คงให้ใช้กฎอัยการศึก ตามที่ประกาศเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ครั้งที่ 6 พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยก่อการปฏิวัติ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ปัจจุบันยังคงมีเขตพื้นที่ที่ยังให้ใช้กฎอัยการศึกอยู่ในเขตอำเภอที่เป็นพื้นที่ชายแดนรวม 20 จังหวัดตามประกาศพระบรมราชโองการ ฉบับลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2541 ตามราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 2 เล่มที่ 108 ตอนที่ 77 ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2534

¹⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2495 เล่มที่ 69 ตอนที่ 16 น.78

สวัสดิภาพของพลเมือง กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในอดีตได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินรวมทั้งสิ้น 7 ครั้ง มีเหตุจากสถานการณ์การก่อการร้าย การปล้นสดมภ์ตามแนวชายแดน¹⁵ มีการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18

¹⁵(1) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในพื้นที่จังหวัด ตราด จันทบุรี ปราจีนบุรี บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และ อำเภอดงขุดม จังหวัดอุบลราชธานี และแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2501 โดยการแถลงเหตุผลในการประกาศเนื่องจากมีเหตุของโจรปล้นสดมภ์ทรัพย์สินประชาชนตามแนวชายแดน

(2) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่อำเภอสะเดา อำเภอหาดใหญ่ กิ่งอำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา และอำเภอเบตง อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2496 โดยการแถลงเหตุผลในการประกาศว่า มีกองโจรจีนมั่วสุมอยู่ในเขตสหพันธรัฐมลายู และหลบซ่อนตัวอยู่ตามแนวเขตชายแดนไทยและสหพันธรัฐมลายู ทำให้เกิดสถานการณ์อันอาจเป็นภัยความมั่นคง หรือ ความปลอดภัย แห่งราชอาณาจักร

(3) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย น่าน เลย หนองคาย อุดรธานี นครพนม และ อุบลราชธานี โดยแถลงเหตุผลในการประกาศว่า สถานการณ์ในประเทศใกล้เคียงกับประเทศไทยมีภาวะไม่สงบ และมีการรบราฆ่าฟันกันมานานแล้ว ทำให้สถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือ ความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร ตลอดจนประชาชนในขณะนั้นได้

(4) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่จังหวัด อุดรดิตถ์ สกลนคร และศรีสะเกษ

(5) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วราชอาณาจักรโดยรัฐบาลให้เหตุผลว่ามีคณะบุคคลและหนังสือพิมพ์หลายฉบับดำเนินการยุยงและปลุกปั่นให้ประชาชนกำเริบก่อความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมุ่งหวังทำลายล้างรัฐบาลได้กระทำการชักชวนให้ประชาชนเข้าใจผิด และ หูเหินเกลียดชังรัฐบาลเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติตามหน้าที่นอกจากนั้นยังนัดให้มีการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนเพื่อปลุกปั่นยุยงให้ประชาชนให้ก่อการจลาจลหลังใช้กำลังบังคับเพื่อล้มล้างรัฐบาลทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของตนและพรรคพวกทางการเมือง

(6) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีเหตุก่อความไม่สงบขึ้นในกรุงเทพมหานคร มีการเผาทำลายทรัพย์สินของทางราชการและประชาชน ทำร้ายเจ้าหน้าที่และก่อวินาศกรรม

(7) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่จังหวัดภูเก็ต โดยปรากฏว่าได้มีกลุ่มก่อความไม่สงบขึ้นในเขตจังหวัดภูเก็ต เป็นการกระทบกระเทือนต่อสวัสดิภาพชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน

กรกฎาคม 2548 และยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 หลังจากมีการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินคณะรัฐมนตรีได้มีการประชุม และได้มีมติให้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนทางภาคใต้ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2548 มีกำหนด 3 เดือน แทนกฎอัยการศึกที่ได้ประกาศโดยแม่ทัพภาคที่ 4 เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2547¹⁶ ในปัจจุบันฝ่ายบริหารได้ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีต่ออายุของสถานการณ์ฉุกเฉินไปอีก รวมแล้วจำนวน 4 ครั้ง จนถึงปัจจุบัน (ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 21 มกราคม 2549 ถึงวันที่ 22 กรกฎาคม 2549) โดยเห็นว่าสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนทางภาคใต้ยังไม่อยู่ในสภาวะปกติ

ในการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นการให้อำนาจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 รัฐบาลได้แถลงเจตนารมณ์ในการตราบทบัญญัติดังกล่าวว่า การใช้กฎอัยการศึก(Martial Law)ในพื้นที่จังหวัดชายแดนทางภาคใต้โดยใช้กำลังทหารไม่เหมาะสม มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เช่น มาตรการทางการเมือง มาตรการทางการปกครอง มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ทั้ง 7 ฉบับ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 และอำนาจตามกฎหมายกระจัดกระจายบางฉบับให้อำนาจพลเรือนบางฉบับให้อำนาจฝ่ายทหาร เป็นปัญหาเชิงบริหารไม่สามารถสั่งการได้ทันเหตุการณ์ การตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเหตุการณ์ และสอดคล้องกับนานาประเทศ การล่งล้าสิทธิและความเป็นอยู่ส่วนบุคคลก็มีความจำเป็น แต่มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาล และกระบวนการทางรัฐสภา ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ได้ใช้มาเป็นเวลานานแล้วแต่ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐให้ยุติได้โดยเร็ว สถานการณ์มีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้น จนกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข และไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้จึงต้องกำหนดมาตรการ ในการ

¹⁶ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 แม่ทัพภาคที่ 4 ได้ประกาศลงวันที่ 5 มกราคม 2547 ให้พื้นที่จังหวัดนราธิวาส เฉพาะอำเภอบาเจาะ อำเภอรือเสาะ อำเภอตากใบ อำเภอ สุโงปาดิ อำเภอเย็งอ อำเภอสุโงโก-ลก จังหวัดปัตตานี เฉพาะอำเภอกะพ้อ และจังหวัดยะลา เฉพาะอำเภอรามัญ

บริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐบาลสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ และความปลอดภัยของประชาชนให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็น รับด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศความปลอดภัย สาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้¹⁷

จากการศึกษาพบว่าระบบกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ส่วนใหญ่ พัฒนามาจากสถานการณ์ไม่ปกติที่เกิดจากสงคราม เหมือนกับระบบกฎหมายของต่างประเทศ แต่ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินใน 3 จังหวัดชายแดนทางภาคใต้ ฝ่ายบริหารได้ยอมรับว่าการประกาศ กฎอัยการศึกเป็นการใช้กำลังทหารที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงต้องมีการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นแทนกฎอัยการศึก ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองมากกว่ากฎอัยการศึก และสามารถใช้อำนาจทหารเข้าปฏิบัติการในพื้นที่เหมือนกับพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 ผู้เขียนเห็นว่าหากพิจารณาในแง่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ประชาชนจะถูกกระทบกระเทือนสิทธิมากกว่าการประกาศกฎอัยการศึก หากไม่มีการควบคุมการใช้อำนาจ จะทำให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต

1.2 ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน

การศึกษาความหมาย(Definition)ของสถานการณ์ฉุกเฉิน(State of emergency)ว่ามี ถ้อยคำครอบคลุมเพียงใดหรือมีที่มาอย่างไรนั้นเพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับที่มาของสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงการศึกษาว่าสถานการณ์ใดบ้างที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายต่างประเทศ หากได้พิจารณาตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศแล้วจะพบว่ากรณีที่รัฐจะมีอำนาจในการ ป้องกัน ปราบปราม สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิด หรือ อาจเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมาย ให้อำนาจเข้าไปดำเนินการ หรือควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวให้บรรเทา หรือหมดไป บทบัญญัติ ของกฎหมายของแต่ละประเทศจึงมีความจำเป็นจะต้องกำหนดความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อ กำหนดกรอบในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในแต่ละสถานการณ์ จากการศึกษาสามารถแยก พิจารณาความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินได้ดังนี้

¹⁷ คำแถลงของนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2548.

1.2.1 ความหมายทั่วไปของสถานการณ์ฉุกเฉิน

ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน(State of emergency) ที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษา มีความหมายแตกต่างกัน¹⁸คือ

ความหมายดังกล่าวจากพจนานุกรมของสหรัฐอเมริกา (The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth Edition 2004) ให้ความหมายไว้ว่า สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสถานการณ์ที่จริงจัง หรือ เหตุการณ์ที่อุบัติขึ้นโดยไม่คาดหมาย และต้องการการปฏิบัติการทันที และเป็นเงื่อนไขของความต้องการปฏิบัติการ หรือช่วยเหลือ หรือบรรเทาโดยเร่งด่วน

ความหมายตามพจนานุกรมเฉพาะสาขาของสหรัฐอเมริกา (Roget's 2 :The New Thesaurus ,Third Edition) ได้ให้ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ว่า เป็นสถานการณ์อันตรายที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ต้องการการปฏิบัติการการแก้ไขทันที เช่น วิกฤติ (crisis) คับขัน (extremity) จุดล่อแหลม (Flash point)

ความหมายจากพจนานุกรมกฎหมาย (Merriam – Webster's Dictionary of Law 1996) ให้ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ 2 ความหมาย คือ เหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดไว้ล่วงหน้า หรือ สถานการณ์ที่มีผลทำให้เกิดการปฏิบัติการทันที และสถานการณ์ฉุกเฉิน หมายถึง สถานการณ์ที่ต้องการความช่วยเหลือ หรือบรรเทาที่ต้องการด่วน

ความหมายจากเครือข่ายคอมพิวเตอร์ อ้างอิงจาก Princeton University (Word Net 1.7.1 Copyright © 2001 by Proceton University) ได้ให้ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ 2 ความหมาย คือ วิกฤติการณ์กระทันหันที่ไม่ได้คาดไว้ล่วงหน้า เป็นสถานการณ์ที่ต้องการการปฏิบัติการทันที และสถานการณ์ที่ใช้กฎอัยการศึก

ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินจาก Wikipedia และเผยแพร่โดยบริษัทผู้ให้บริการเครือข่ายคอมพิวเตอร์ (GNU Free Documentation License) หมายถึง สถานการณ์ที่คุกคามทันทีต่อชีวิตมนุษย์ หรือ การทำลายทรัพย์สิน เช่น ไฟไหม้ อาชญากรรม ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (แผ่นดินไหว ทอร์นาโด สึนามิ) หรือ การโจมตีของผู้ก่อการร้าย หรือ ประกาศการสงคราม หรือ สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ (State of nation emergency)

ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน จาก Wikipedia,the free encyclopedia¹⁹ หมายถึง ภาวะฉุกเฉินที่เป็นการประกาศของรัฐบาล ที่อาจะหยุดการทำหน้าที่บางอย่างของรัฐ หรือเตือนให้

¹⁸ <http://www.answer.com/emergency>

¹⁹ http://th.wikipedia.org/wiki/wiki/State_of_emergency

ราษฎรเตรียมพร้อมในการเปลี่ยนแปลง หรือ สั่งการให้หน่วยงานส่วนราชการเตรียมวางแผนรับมือกับเหตุฉุกเฉิน สามารถใช้เป็นเหตุผลในการจำกัดเสรีภาพของพลเมือง การประกาศนี้อาจมีขึ้นในขณะที่เกิดภัยพิบัติตามธรรมชาติ หรือ ในระหว่างการเกิดความไม่สงบ และการประกาศสงคราม ระบอบเผด็จการมักประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินบ่อยครั้ง และมักยาวนานโดยไม่มีกำหนดนักทฤษฎีการเมืองบางคนอ้างเหตุผลว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินคืออำนาจโดยพื้นฐานของรัฐบาล²⁰

จากความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินที่ผู้เขียนได้ศึกษาสรุปได้ว่า หมายถึง สถานการณ์ที่เกิดขึ้นทันที ไม่ได้คาดหมายล่วงหน้า และต้องการการปฏิบัติช่วยเหลือ หรือ บรรเทาทันที เป็นภาวะวิกฤติ ล่อแหลม จากภัยพิบัติทางธรรมชาติ การก่อการร้าย และรวมถึงสถานการณ์ที่มีการประกาศกฎอัยการศึก และสงคราม

1.2.2 ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินตามบทบัญญัติของกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าในระบบกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินล้วนแต่ได้ให้คำจำกัดความไว้ในกฎหมายทั้งสิ้น ผู้ศึกษาจึงได้นำบทบัญญัติของกฎหมายประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ มาทำการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของไทย ดังนี้

1.2.2.1 ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ

(ก) คำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉินตาม “รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955” ในอัลจีเรีย (La loi du 3 avril 1955 «instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie») ประเทศฝรั่งเศส

การจะพิจารณาว่าสถานการณ์ใดเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น มีถ้อยคำที่ได้ใช้ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปตามข้อเท็จจริงของสถานการณ์นั้น คำว่า “ไม่ปกติ” ในภาษาฝรั่งเศส ใช้คำว่า “exceptionnelle” ซึ่งแปลว่า “สถานการณ์ไม่ปกติ” เป็นทฤษฎียกเว้นความรับผิดชอบของรัฐฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายปกครองหากพิจารณาความหมายจากถ้อยคำดังกล่าวซึ่งตรงกันข้ามกับ “ปกติ” หมายความว่าผิดไปจากสถานการณ์ทั่วไปที่อาจเกิดจากธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ แผ่นดินไหว หรืออาจเกิดจากการกระทำของบุคคล เช่น การวางเพลิง การลอบฆ่า การทำร้าย ถือได้ว่าเป็นสถานการณ์ที่ไม่ปกติ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955²¹ ได้ให้ความหมายไว้ในมาตรา 1 มีเงื่อนไขในการประกาศโดยต้องเป็นภัยอันตรายที่ใกล้ถึงอันเนื่องมาจากการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อ

²⁰ <http://th.wikipedia.org/wiki>

²¹ <http://www.libération.fr/page.php?Article=336694>

ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรืออันเนื่องมาจากภัยพิบัติสาธารณะ เช่น อุทกภัย แผ่นดินไหว คำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉินได้บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้ระบุรายละเอียดไว้ในกฎหมายแต่หมายรวมถึง การกระทำที่เกิดจากมนุษย์และที่เกิดจากธรรมชาติด้วยในประเทศฝรั่งเศสได้วิเคราะห์สถานการณ์ที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ว่า สถานการณ์ฉุกเฉินหมายถึง สภาวะวิกฤติบางอย่างทำให้ปฏิบัติอยู่ภายใต้กฎหมายที่เสี่ยงต่อการที่จะทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะโดยการห้ามมิให้ดำเนินมาตรการที่จำเป็น หรือการทำให้การออกมาตรการดังกล่าวต้องล่าช้า ดังนั้นในสถานการณ์ดังกล่าวฝ่ายปกครองจึงต้องเลือกระหว่างประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กับการเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งสภาแห่งรัฐพอใจที่จะประสานสิ่งทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยยอมรับว่าสถานการณ์ที่ไม่ปกติอนุญาตให้ฝ่ายปกครองฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่โดยปกติฝ่ายปกครองจะต้องเคารพได้ แต่การกระทำที่มีขึ้นโดยอาศัยสถานการณ์ดังกล่าว แม้ว่าจะไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายธรรมดา ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย หากแต่เพียงเป็นกฎหมายพิเศษที่แตกต่างไปจากกฎหมายที่ใช้บังคับในเวลาปกติ ดังนั้น สถานการณ์ที่ไม่ปกติ จึงหมายถึงสถานการณ์ตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลสองประการ คือ ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายปกติที่ใช้บังคับต่อฝ่ายปกครอง โดยใช้บังคับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายพิเศษ และการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขของหลักเกณฑ์เหล่านี้²² ในประเทศฝรั่งเศสได้มีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้หลายกรณีดังนี้

- (1) สถานการณ์สงครามเป็นสถานการณ์แรกที่ศาลยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดสถานการณ์ไม่ปกติ²³ โดยในคำพิพากษา ลงวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ.1918 ในคดี Heyriès (Gr.Ar. N 35) สภาแห่งรัฐใช้เหตุผลในเรื่อง “ในสถานการณ์ที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจมหาชนในระหว่างสงคราม” เพื่อรับรองความชอบด้วยกฎหมายของรัฐกฤษฎีกา ซึ่งรัฐบาลตราขึ้นเพื่อระงับหลักประกันของข้าราชการเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย เพื่อที่จะให้สามารถลงโทษได้อย่างรวดเร็วตามความจำเป็นของการป้องกันประเทศ (ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดูคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1919 ในคดี Diles Dol et Laurent, Gr.Ar., n 37)
- (2) คำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ.1917 ถึง ค.ศ.1918 ได้รับการยืนยันอีกครั้งในการพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นระหว่างสงคราม ค.ศ.1939 ถึง ค.ศ.1945 ต่อมาแนวคำพิพากษาได้ขยายขอบเขตสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ให้รวมถึงความตึงเครียดทางการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากการต่อสู้เพื่อ

²² ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547) น.14-21.

²³ เพิ่งอ้าง.

ปลดปล่อยฝรั่งเศสระหว่างสงครามครั้งที่สอง (la Libération) (คำพิพากษาศาลฎีกาวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ.1952 ในคดี dame de la Murette.Gr.Ar.,n83)

(3) สถานการณ์ที่มีการชุมนุมว่าจะหยุดงานเป็นการทั่วไปทั่วประเทศ(คำพิพากษาศาาแห่งรัฐลงวันที่ 18 เมษายน ค.ศ.1974 ในคดี Jarrigion,S.,1948 III,p33) ปัญหาสังคม ภัยพิบัติธรรมชาติ (คำพิพากษาศาาแห่งรัฐ ลงวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ.1983 ในคดี Félix Rodés,A.J.,1984,p.44) 5 ถือได้ว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุระหว่างภูเขาไฟระเบิดที่เกาะกัวดาลูป(Gaudeloupe) เป็นสถานการณ์ไม่ปกติ

(4) สถานการณ์ความวุ่นวายจากการประท้วงเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1968 ไม่ถือเป็นสถานการณ์ไม่ปกติ(exceptionnelle) แต่เป็น"สถานการณ์พิเศษ"(particulieres) แต่มีถ้อยคำที่ทำให้ความหมายเบาบางลงไปแล้ว การพิจารณาของสภาแห่งรัฐในกรณีนี้มีผลเป็นอย่างเดียวกันกับกรณีสถานการณ์ไม่ปกติ (คำพิพากษาศาาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ.1969 ในคดี (Chambre de Commerce de Saint-Etienne,A.J.D.A.,1969,p.565)

ในปี ค.ศ.1919 ประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลสูงของสหรัฐ ได้ให้ความเห็นในสถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ (Great Depression) ว่าลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินคือ"ด่วน"(Urgency) ใช้เทียบเหตุการณ์ที่นานๆจะเกิดขึ้นครั้งหนึ่ง เช่นหายนะที่เกิดขึ้นจากไฟไหม้ น้ำท่วม ภัยพิบัติ เป็นเรื่องที่ไม่คิดล่วงหน้าว่าจะเกิดขึ้น²⁴

กล่าวโดยสรุปแล้วในประเทศฝรั่งเศสความหมายของ"สถานการณ์พิเศษ"(Circonstances exceptionnelles) เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลซึ่งในสถานการณ์ปกติจะผิดกฎหมาย แต่ในสถานการณ์ฉุกเฉินอาจจะกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย(nécessaires au maintien de l'ordre) โดยฝ่ายปกครองมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ(outils) ทฤษฎีแนวคิดดังกล่าว เป็นการที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำการตอบสนองสถานการณ์ที่เกิดวิกฤติ หากไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อาจมีผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะ และสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ทำให้ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ปกติของกฎหมายได้ เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วเป็นกรณีที่ไม่ปฏิบัติไม่ได้ หรือเป็นเพราะการปฏิบัติดังกล่าวจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากจะทำให้การปฏิบัติที่จำเป็นต้องล่าช้าออกไป

²⁴<http://72.14.207.104/search?q=cache:Cy0vBlmfFUC:www.fas.org/sgp/crs/natsec/98>.

(ข) คำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามความหมายตามบทบัญญัติ Civil Contingencies Act 2004 ของประเทศอังกฤษ²⁵

ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้นิยามความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินในพระราชบัญญัติ เหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 1 มาตรา 19 (1) และ (2) โดยได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

(1) เหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของมนุษย์

(2) เหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาพแวดล้อม

(3) สงคราม ลัทธิการก่อการร้าย ซึ่งเป็นภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคง

ตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้ แบ่งระดับความร้ายแรง และกำหนดขอบเขตให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ผู้รับผิดชอบ (Local responders) ในการจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละแคว้น พื้นที่ ที่จะต้องเตรียมการรับมือและจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวเพื่อป้องกันภัยให้กับพลเรือน หากเป็นกรณีที่มีภัยคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของมนุษย์ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง เช่น เหตุการณ์เช่นการโจมตีของผู้ก่อการร้าย สภาวะการที่ขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง หรือสภาวะปนเปื้อนของสารเคมีและโรคระบาดที่อยู่ในระดับที่ร้ายแรง รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว คำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้อย่างละเอียด และใช้บังคับในสหราชอาณาจักรด้วย (อังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ หรือ ไอร์แลนด์เหนือ)

(ค) ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศสหรัฐอเมริกา

จากบทบัญญัติของกฎหมายได้แบ่งความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินไว้สองกรณี

กรณีแรก เป็นความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินตามบทบัญญัติใน U.S.C.²⁶ Chapter 68 Subchapter 1 มาตรา 1²⁷ ที่เกิดจากสถานการณ์ความไม่สงบ ความมั่นคง และการก่อการร้าย และ ภัยพิบัติธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายไว้ว่า 2 ความหมายคือ

(1) เหตุการณ์หรือสถานการณ์ใดๆที่ประธานาธิบดีได้ประกาศ และให้ความช่วยเหลือสหพันธรัฐ ในการส่งเสริม ความพยายามที่จะรักษาชีวิตและป้องกันทรัพย์สิน ในการสาธารณสุข

²⁵ <http://www.ukresilience.info/ccact/3octshortguide.pdf>

²⁶ ได้ให้ความหมายของ United States ให้หมายรวมถึงรัฐทั้ง 50 รัฐ ระดับท้องถิ่น และ อาณานิคมที่อยู่ในปกครองด้วย เช่น Distric of Columbia, Puerto Rico ,the Virgin Island

²⁷ <http://www.disastercenter.com/Stafford/subChptl.html>

ความปลอดภัย ทำให้บรรเทาเบาบางลงจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในสหรัฐ หรือ ส่วนหนึ่งส่วนของสหรัฐอเมริกา

(2) สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติตามธรรมชาติใดๆ เช่น พายุเฮอริเคน พายุทอร์นาโด สึนามิ แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด พายุหิมะ ภัยแล้ง และภัยอื่นๆที่ไม่คำนึงถึงสาเหตุที่เกิดขึ้น เช่น เหตุไฟไหม้ น้ำท่วม การระเบิด เป็นการทำให้เกิดความสูญเสีย ทำลาย อย่างรุนแรงและขนาดใหญ่

กรณีที่สอง เป็นความหมายเฉพาะตามบทบัญญัติ U.S.C.²⁸ เรื่อง สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ (National Emergency) อยู่ในมาตรา 42 U.S.C.5195 a ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าอันตราย (Hazard) หมายถึง สถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติเป็นผลจาก

(1) ภัยพิบัติธรรมชาติ (natural disaster) ซึ่งหมายถึง พายุเฮอริเคน ทอร์นาโด น้ำท่วม ชายฝั่ง ระเบิด พายุหิมะ โคลนถล่ม สึนามิ ซึ่งเกิดขึ้นในทุกรัฐของสหรัฐอเมริกา และประธานาธิบดีเห็นว่าก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงและกว้างขวางเป็นเหตุที่จะต้องให้ความช่วยเหลือโดยหน่วยงานของรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานป้องกันภัยพิบัติเพื่อบรรเทาความเสียหาย (2) อุบัติเหตุหรือ เหตุการณ์ที่มีสาเหตุจากมนุษย์

จากความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน ตาม U.S.C. การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยประธานาธิบดี จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ทั้งภัยที่เกิดขึ้นจากความมั่นคง การก่อการร้าย รวมถึงภัยพิบัติจากธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมที่จะเกิดอันตรายต่อมนุษย์อย่างรุนแรง โดยสภา Congress ผู้ว่าการรัฐมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยธรรมชาติภายในรัฐเท่านั้น หากไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้อาจร้องขอให้ประธานาธิบดีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้

1.2.2.2 ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินตามบทบัญญัติของกฎหมายของไทย

(1) พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457

ตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้คำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉินไว้โดยตรงก็ตาม แต่ตามมาตรา 4 ในเรื่องของผู้มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึก ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดให้ผู้บังคับบัญชา ทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ได้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพันหรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก เฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นได้ แต่จะต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด จะเห็นได้ว่าตามมาตรา 4 สถานการณ์ฉุกเฉินหมายถึงสถานการณ์สงคราม หรือการจลาจล ที่อาจเกิดขึ้นได้ทั้ง

²⁸ <http://www.disastercenter.com/laworder/50chap34.htm>

ภายในและนอกประเทศเป็นเรื่องของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยแรงด่วน ไม่นั่นเอง เนื่องจากตาม พุทธการณืถึอได้ว่าเป็นสถานการณ์ที่ไ้เกิดขึ้นโดยภาวะวิกฤติ

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495²⁹

ได้ให้ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ ว่า สถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัย แห่งราชอาณาจักร หรืออันอาจทำให้ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือ ภาวะการรบ หรือ การสงคราม ตามที่จะได้มีประกาศให้ทราบ

และให้คำจำกัดความของคำว่า "ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร" หมายความว่า การให้เอกราชของชาติ หรือ สวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการทำให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย

ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน หากแยกพิจารณาแล้วจะเป็นเหตุการณ์ดังนี้

(1) สถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัย แห่งราชอาณาจักร หรือ อันอาจทำให้ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน

(2) สถานการณ์ ภาวะการรบ หรือ การสงคราม

(3) ได้ให้ความหมายของคำว่า "ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร" หมายความว่า การให้เอกราชของชาติ หรือ สวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคง และปลอดภัย รวมตลอดถึง การทำให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย

(3) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

ได้ให้ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ดังนี้

มาตรา 4 ได้ให้ความหมายว่า สถานการณ์อันกระทำหรืออาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใด ส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตาม ประมวลกฎหมายอาญา การรบ หรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติ

²⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2495 เล่มที่ 69 ตอนที่ 16 น.278

สาธารณชนมีมาอย่างถูกเงินและร้ายแรง ซึ่งจากคำจำกัดความดังกล่าวแยกพิจารณาความหมายเป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก สถานการณ์อันกระทบหรืออาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงครามซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม

กรณีที่สอง การป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างถูกเงินและร้ายแรง

จากบทบัญญัติตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ความแตกต่างกันในเรื่องคำจำกัดความโดยได้นำเอาสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างถูกเงินและร้ายแรงมารวมไว้ด้วยโดยเขียนถ้อยคำขยายจากพระราชบัญญัติฉบับเดิมอย่างชัดเจน

นอกจากนั้นแล้วในบทบัญญัติตามกฎหมายการให้กำลังของกองทัพไทย³⁰ ความหมายของ “สถานการณ์ไม่ปกติ” ได้ให้ความหมายของ สถานการณ์ไม่ปกติ ไว้ว่าหมายถึง สถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักรหรืออันอาจทำให้ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือภาวะการรบ หรือการสงครามเป็นความหมายที่มีความเกี่ยวพันกันกับความหมายของ “สถานการณ์ฉุกเฉิน”

จากคำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉินประกอบกับประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ และนักวิชาการสถานการณ์ฉุกเฉินจึงเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติธรรมชาติ และจากการกระทำของมนุษย์ ในเรื่องการก่อการร้าย และการจลาจล ซึ่งฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในช่วงเวลาและสถานที่ที่รัฐ หรือฝ่ายบริหารเห็นว่าเป็นการป้องกันควบคุมสถานการณ์ไม่ให้ลุกลามหรือรุนแรงมากยิ่งขึ้นยกเว้นสถานการณ์สงครามซึ่งหากประกาศจะมีการประกาศทั่วประเทศจากความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวอาจแบ่งสถานการณ์ฉุกเฉินได้เป็นสามลักษณะคือ

ลักษณะที่หนึ่ง เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคล เช่น การก่อการร้าย ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ เพื่อหวังผลต่อความไม่สงบเรียบร้อยต่อส่วนรวม ส่งผลกระทบต่อ

³⁰ <http://wing21.raf.mi.th/wboard/q>

สวัสดิภาพของประชาชนโดยรวม แต่ไม่รวมถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล เช่น เหตุการณ์ลอบทำร้าย การลอบวางระเบิด เหตุลอบยิง เป็นเหตุที่เกิดขึ้นทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เหตุความไม่สงบเรียบร้อยทั่วไปเป็นสถานการณ์ไม่ปกติก็ตามแต่เป็นเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้กฎหมายทั่วไปในการเข้าไปควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในสภาวะปกติได้ เช่นการสืบสวนสอบสวน การจับกุมบุคคล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะการกระทำที่เกิดขึ้นเกิดผลกระทบกับเอกชนเฉพาะรายเท่านั้น

ลักษณะที่สอง เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด พายุ เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุที่เกิดขึ้นและทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยเช่นกันเพราะหลังจากเกิดสถานการณ์ดังกล่าวแล้วสถานการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชนโดยรวม

ลักษณะที่สาม เป็นสถานการณ์ทางสภาวะแวดล้อม เช่น เหตุตึกถล่ม การเกิดเหตุอุทกภัย สารเคมีรั่วไหล ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุที่เกิดขึ้นและทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยเช่นกันแต่เกิดขึ้นและเกิดผลกระทบต่อสวัสดิภาพ ความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชนโดยรวม ไม่เฉพาะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติเท่านั้น

สถานการณ์ฉุกเฉินจึงถือได้ว่า เป็นสถานการณ์ไม่ปกติ แต่ “สถานการณ์ไม่ปกติ” อาจไม่ใช่สถานการณ์ฉุกเฉินก็ได้ เพราะ“ฉุกเฉิน”(Emergency) ต้องเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน มิใช่เป็นเรื่องไม่ปกติเท่านั้น และจะต้องกระทบต่อสวัสดิภาพ ความปลอดภัย ความสงบสุขของประชาชนโดยรวม โดยเฉพาะตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะนำเรื่องของประโยชน์สาธารณะมาเป็นจุดแบ่งการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น สถานการณ์น้ำท่วม แผ่นดินไหว ไฟไหม้ หากเป็นกรณีที่มีข้ออันตราย หรือความเสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สิน จำนวนมาก และร้ายแรง เร่งด่วนที่จะเข้าไปช่วยเหลือ บำบัด ป้องกัน และดำเนินการเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้มาตรการฉุกเฉิน และมาตรการทางกฎหมายพิเศษเข้าไปควบคุมสถานการณ์ แต่สามารถใช้มาตรการทั่วไปตามกฎหมายที่มีอยู่เข้าไปดำเนินการและจัดการได้ ซึ่งหากพิจารณาจากความหมายของสถานการณ์ไม่ปกติเป็นความหมายอย่างกว้าง แต่สถานการณ์ฉุกเฉินมีความหมายแคบกว่า โดยมีสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงเป็นตัวกำหนด เช่น สถานการณ์สงคราม จลาจล เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้อำนาจของรัฐ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการจัดการกับสถานการณ์ และสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นเรื่องประโยชน์ของส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยมิฉะนั้นเหตุการณ์จะเกิดลุกลามจนไม่สามารถควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อยไว้ได้

1.2.3 สภาพปัญหาของความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน

จากการศึกษาความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติ คำจำกัดความไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือในการตีความ และแปลความหมายให้ กระจ่างชัด หากมีถ้อยคำที่ให้อำนาจไว้ ความหมายแห่งถ้อยคำนั้นย่อมต้องถือตามบทนิยามโดยเคร่งครัด³¹ หากไม่มีคำจำกัดความผู้ใช้อำนาจอาจเลือกใช้ได้ตามอำเภอใจ และไม่มีกรอบในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งฝ่ายปกครองมีโอกาสที่จะใช้อำนาจเกินขอบเขต และถูกโต้แย้งว่าได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยไม่มีอำนาจ Giorgio Agamben³² นักวิชาการให้ความเห็นว่าคำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉินที่ซับซ้อน ไม่ชัดเจน เป็นเหตุให้การให้คำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉินมีข้อจำกัด และเป็นสถานการณ์ตรงกันข้ามกับกฎหมาย การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นปัญหามากกว่าการบัญญัติกฎหมาย “เป็นจุดที่ไม่สมดุลระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน กับ ความจริงในทางการเมืองปกครอง” (point of disequilibrium between public law and political fact) Giorgio Agamben ยังเห็นว่าช่วงระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทำให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมพื้นที่ เป็นการยกเว้นกฎหมาย และรัฐธรรมนูญในพื้นที่นั้นๆ จึงไม่อาจที่จะให้แง่คิดในทางกฎหมายได้ สถานการณ์ฉุกเฉินเหมือนมีรูปแบบทางกฎหมายแต่จริงๆ แล้วไม่มีรูปแบบ ฉะนั้นนิยาม (Definition) ของคำว่า สถานการณ์ฉุกเฉินจึงเต็มไปด้วยปัญหา ความยุ่งยาก สถานการณ์ฉุกเฉินจึงเป็นทฤษฎีที่จะระบสิทธิส่วนบุคคลเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับความแตกต่าง มาตรการในสถานการณ์ฉุกเฉิน (The exceptional measures) จะตรงกันข้ามกับมาตรการทางกฎหมาย (Legal measures) และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สำหรับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการใช้อำนาจของประธานาธิบดี ในระบบกฎหมายต่างประเทศ ถูกโต้แย้งว่าเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขต การใช้อำนาจโดยการนำสถานการณ์ที่อ้างว่าฉุกเฉิน ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อใช้อำนาจมากกว่าสถานการณ์ปกติทั่วไป

คำจำกัดความของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉิน (State of emergency) รวมถึง สงครามกลางเมือง (civil war) การจลาจล สถานการณ์การชุมนุมเรียกร้องสิทธิ (the right to resist) โดยนักวิชาการดังกล่าวเห็นว่า ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินเหมือนเป็นโครงสร้างรากฐานที่เรงด่วน โดยกฎหมาย ความเป็นอยู่ของมนุษย์ในยามปกติถูกมองข้ามด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน

³¹ วิชา มหาคุณ, ประวัติศาสตร์กฎหมายและภาษากฎหมายไทย, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523).

³² <http://www.generation3online.org/p/fpagambenschnitt.htm>

จากสภาพปัญหาในเรื่องความหมายในระบบกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ได้วินิจฉัยไว้ว่า สถานการณ์สงคราม เหตุฉุกเฉินทั่วประเทศ กายพิบัติจากภูเขาไฟระเบิด ความตึงเครียดทางการเมืองที่มาจากการต่อสู้เพื่อปลดปล่อยในประเทศฝรั่งเศส เป็น "สถานการณ์ไม่ปกติ" ที่ยกเว้นที่จะให้ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ตามกฎหมายปกติทั่วไป ตาม"ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ไม่ปกติ" โดยทฤษฎีแนวคิดดังกล่าวเป็นการที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำการตอบสนองสถานการณ์ที่เกิดวิกฤตขึ้น และหากฝ่ายปกครองไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อาจมีผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะ และสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ทำให้ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ปกติของกฎหมายได้

สำหรับในระบบกฎหมายไทยได้นำถ้อยคำ "สถานการณ์ฉุกเฉิน" มาใช้เป็นกฎหมายและให้คำจำกัดความที่รวมถึง สถานการณ์สงคราม กายพิบัติจากธรรมชาติ ฯลฯ ด้วย ยังไม่พบปัญหาการโต้แย้งในเรื่องการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในช่วงสถานการณ์ไม่ปกติเหมือนกับต่างประเทศ

นอกจากนี้ได้พบว่า ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินตามความหมายของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายอย่างกว้างครอบคลุมถึง สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากการรบ หรือ การสงคราม และ กายพิบัติที่เกิดจากภัยธรรมชาติ เปรียบเทียบกับ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 ได้บัญญัติไว้ว่า "เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดให้ผู้บังคับบัญชา ทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ได้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นได้ แต่จะต้องรับรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด" จะเห็นได้ว่าการประกาศกฎอัยการศึกจะใช้ในสถานการณ์สงคราม หรือ จลาจล และไม่มี ความแตกต่างกับความหมายของ "สถานการณ์ฉุกเฉิน" ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 การที่บัญญัติศัพท์กฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกันในลักษณะนี้ จะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการเลือกใช้กฎหมายอยู่ด้วยเช่นกัน ซึ่งหมายความว่าเมื่อเกิดสถานการณ์สงครามฝ่ายบริหารสามารถที่จะเลือกใช้กฎหมายฉบับใดก็ได้ หากต้องการให้"ทหาร"มีอำนาจเหนือพลเรือน ก็ใช้อำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก พ.ศ.2457³³ หรือ หากต้องการที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการใน

³³ มาตรา 6 ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ก็สามารถประกาศใช้ได้และ สามารถใช้กำลังทหารได้ด้วย ในระบบกฎหมายอังกฤษ ได้บัญญัติคำจำกัดความของ"สถานการณ์ฉุกเฉินไว้อย่างชัดเจนว่า "สถานการณ์ฉุกเฉิน" จะต้องไม่ใช่ประกาศ"กฎอัยการศึก" ซึ่งหมายความว่าสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องไม่ใช่การประกาศสงคราม หรือ เกิดสงคราม จะต้องความซ้ำซ้อนของความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับทำให้เกิดการวิพากวิจารณ์ในการเลือกใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารอย่างอิสระ จนกลายเป็นเผด็จการไปในที่สุด และ ทำให้ฝ่ายปกครองซึ่งจะต้องกระทำตามนโยบายของฝ่ายบริหารสับสน ในเรื่องอำนาจหน้าที่ในบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละฉบับด้วยเช่นกัน ในสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนทางภาคใต้เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2547 ได้มีการประกาศกฎอัยการศึก เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2547 แต่เมื่อมีการตราพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ฝ่ายบริหารก็ได้เสนอให้มีกระแสพระบรมราชโองการให้ยกเลิกกฎอัยการศึก และ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ขึ้นแทน โดยฝ่ายบริหารได้แถลงการณ์ยอมรับว่าการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 เนื่องจากสถานการณ์ไม่เหมาะสม และเพื่อจะได้ไม่ต้องนำกฎอัยการศึกมาใช้สถานการณ์ปัจจุบัน แต่ในข้อเท็จจริงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจมากกว่าการประกาศกฎอัยการศึก และการใช้อำนาจดังกล่าวยังกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากกว่าการประกาศกฎอัยการศึก ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าคำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามบทบัญญัติของ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ดังกล่าว เป็นการเพิ่มอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง มากกว่าการประกาศ กฎอัยการศึก ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2547

ในประเทศอังกฤษได้เพิ่มความเข้มงวดเกี่ยวกับกฎหมายการก่อการร้ายให้รวมถึงความผิดฐานเตรียมการก่อการร้าย ยุยงส่งเสริมให้ก่ออาชญากรรม และฝึกฝนใช้สารอันตราย ขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกร้องให้ขยายระยะเวลาการควบคุมผู้ต้องสงสัย เพื่อสอบสวนปากคำจากเดิมมีอำนาจในการควบคุมไว้ 14 วัน เป็น 3 เดือน อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการออกหมายค้นได้เองทุกสถานที่ และ ให้อำนาจในหน่วยความมั่นคงปฏิบัติการในต่างแดนด้วย จากการสำรวจของสำนักโพลไอซีเอ็มระบุว่าชาวอังกฤษที่ถูกสุ่มตัวอย่าง 73% สนับสนุนการจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลไปบ้างเพื่อให้ตำรวจได้รักษาความปลอดภัยได้ดีขึ้นชาวอังกฤษ 62% สนับสนุนการเนรเทศครูสอนศาสนาพวกหัวรุนแรงและ 68% สนับสนุนให้ตำรวจมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยโดยไม่ต้องขอเพิ่มจาก 2 สัปดาห์ เป็น 3 เดือน³⁴ สะท้อนให้เห็นว่าชาวอังกฤษสนับสนุนมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายที่เสนอโดยรัฐบาล รวมทั้งบทลงโทษใหม่ในการปลุกปั่นให้เกิดการก่อการร้าย

³⁴ http://www.the-thainews.com/analyzed/inter/int250848_1.htm

หากเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว Civil Contingencies Act 2004 ซึ่งฝ่ายบริหารมีทั้งอำนาจ และ ออกมาตรการเป็น กฎพิเศษในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยไว้ในฉบับเดียวกัน เพียงแต่ในพระราชกำหนดการบริหาร ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ไม่ได้กำหนดมาตรการในเรื่องป้องกัน แก่ไขไว้ แต่ถูกบัญญัติ ไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522