

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การศึกษาในบทนี้จะกล่าวถึงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในระบบกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งได้นำการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศส อังกฤษ และ สหรัฐอเมริกา มาเป็นแนวทางในการศึกษาเทียบเคียง โดยระบบกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส มีความใกล้เคียงกับระบบกฎหมายไทย อย่างมาก เนื่องจากเป็นระบบศาลคู่ สำหรับในระบบกฎหมายในประเทศอังกฤษ และ สหรัฐอเมริกา เป็นระบบกฎหมาย Common Law มีบัญญัติกฎหมายในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉินระดับพระราชบัญญัติ วางแนวทางการใช้อำนาจ เสื้อนไขการใช้อำนาจอย่างชัดเจน หากนำมาศึกษาเทียบเคียงกับระบบกฎหมายไทย จะทำให้เห็นความแตกต่างของระบบกฎหมาย และศึกษาสภาพปัญหาในการใช้อำนาจ รวมถึงนำมาเป็นแนวทางการพัฒนาระบบกฎหมายไทยต่อไปได้

การที่กฎหมายได้ให้อำนาจของฝ่ายปกครอง มาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของฝ่ายปกครองแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของเอกชน โดยฝ่ายปกครองดำเนินกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ และการกำหนดสถานะของฝ่ายปกครอง การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ (prérogatives) เหนือกว่าฝ่ายเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ¹ แต่การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีความเกี่ยวพันกับฝ่ายบริหารด้วย เนื่องจากองค์กรฝ่ายบริหารประกอบด้วยองค์กร 2 ประเภทด้วยกันคือ องค์กรฝ่ายรัฐบาล และ องค์กรฝ่ายปกครอง องค์กรฝ่ายรัฐบาล หรือรัฐบาลความหมายอย่างแคบนั้น ได้แก่ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทางนโยบาย หรือในเรื่องการดำรงอยู่ของรัฐเป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นกิจในทางการเมือง ซึ่งโดยปกติแล้วเป็นการกระทำโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ การประกาศสงคราม การประกาศกฎอัยการศึก ส่วนองค์กรฝ่ายปกครอง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลายที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมบังคับบัญชา หรือ กำกับดูแลขององค์กรรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา หรือ กำกับดูแล เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอิสระต่างๆด้วยฝ่ายปกครองจึงหมายถึง

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547) น.16.

ข้าราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย² ฉะนั้น การใช้ อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉินจึงมีความเกี่ยวพันกันในการใช้อำนาจ อย่างแยกไม่ออก เนื่องจากความสัมพันธ์ในการใช้เชิงอำนาจที่ทับซ้อนกันอยู่ ตั้งแต่ขั้นตอนการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉิน และการใช้อำนาจในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น การออกประกาศ ข้อกำหนด มาตรการ เพื่อใช้บังคับเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่ได้ออกตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ซึ่งเป็น กฎ" ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายไทยและ กฎหมายต่างประเทศใกล้เคียงกันอย่างมาก ในระบบกฎหมายในต่างประเทศกลุ่ม Civil law เช่น ประเทศฝรั่งเศสการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินมีอยู่หลายประเภท เช่น การใช้อำนาจตาม มาตรา 16 ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 การประกาศกฎอัยการศึกตามบทบัญญัติมาตรา 36 (แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ.2003))³ ประกอบ "กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก"(l' état de siège) รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 สิงหาคม 1849 และ ประกอบรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจประกาศกฎอัยการศึก และ กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน "รัฐ บัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน 1955" (La loi du 3 avril 1955 «instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie») สำหรับในกลุ่มประเทศ Common law เช่น ประเทศอังกฤษ มี บทบัญญัติกฎหมายที่เรียกว่า Civil Contingencies Act 2004 ในประเทศสหรัฐอเมริกาบทบัญญัติ ของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น U.S.C. ประกอบ และรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา Article 2 section 2 ค.ศ.2004 ได้มีกำหนด รายละเอียดในบทบัญญัติของกฎหมายในการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน ทุกขั้นตอน สำหรับใน ประเทศอังกฤษไม่มีระบบกฎหมายในเรื่องกฎอัยการศึก แต่ใช้หลักกฎหมายทั่วไปในการประกาศ สงคราม

² สมยศ เชื้อไทย, "การกระทำทางการปกครอง", วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 17 (กันยายน 2536), น.61.

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548) น. 38.

ในระบบกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินของไทย เกี่ยวข้องกับกฎหมาย 2 ฉบับคือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 การประกาศกฎอัยการศึกในประเทศไทยมีประวัติศาสตร์สอดคล้องกับการใช้อำนาจประกาศกฎอัยการศึกในต่างประเทศ ถึงแม้จะไม่มีสงคราม แต่เป็นการปฏิบัติและรัฐประหารเพื่อเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจปกครองประเทศ สำหรับในประเทศไทยพบว่า ได้มีการประกาศกฎอัยการศึกอยู่ 2 กรณีคือ⁴ ในกรณีที่เกิดจากสงคราม และการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยหัวหน้าคณะรัฐประหาร⁵

จากการศึกษาพบว่าการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายในแต่ละประเทศ ได้พัฒนามาจากสถานการณ์สงคราม การกบฏ ที่เป็นการกำลัง ทหาร เข้าทำการปราบปราม ต่อมาเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศและได้พัฒนาเป็นกฎอัยการศึกที่ให้อำนาจฝ่ายทหาร อย่างไรก็ตามในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส การประกาศกฎอัยการศึกถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีการควบคุมการใช้อำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก อย่างละเอียดทุกขั้นตอน เช่น ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส การประกาศกฎอัยการศึกต้องให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และตราเป็นรัฐกฤษฎีกา มีกำหนดระยะเวลาการประกาศไม่เกิน 12 วัน และหากต้องการขยายระยะเวลาการใช้กฎอัยการศึกเกินกว่าสิบสองวันจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึก การประกาศกฎอัยการศึกในประเทศฝรั่งเศสมีผล 3 ประการใหญ่ๆ คือ

ประการแรก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยแทนฝ่ายพลเรือน(หมายถึงตำรวจด้วย)แต่ในทางปฏิบัติจะมีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะสงวนอำนาจไว้ เฉพาะในเรื่องที่เห็นว่าจำเป็นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยจริงๆ เท่านั้น โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนยังคงใช้อำนาจในเรื่องอื่นต่อไปตามปกติ

⁴ พันโท วิบูลย์ สุนทรพันธุ์, "การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทย: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495," (วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541) น.52.

⁵ ตามแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายของจอห์น ออสติน นักกฎหมายอังกฤษในกรณีที่มีการปฏิบัติ หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ประกาศให้ใช้กฎอัยการศึคนั้นมีแนวความคิดเป็นว่าเมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหาร หรือการยึดอำนาจรัฐแล้ว ถือได้ว่าผู้ที่ยึดอำนาจนั้นเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐ จึงมีอำนาจที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกได้

ประการที่สอง อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่โอนไปให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารนั้น จะมีมากกว่าอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เคยเป็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในสถานการณ์ปกติ ในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจค้นเคหสถาน ตลอดเวลาทั้งกลางวันและกลางคืน สั่งให้ประชาชนส่งมอบอาวุธปืน, เครื่องกระสุนปืนของประชาชนให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นผู้เก็บรักษาไว้ มีอำนาจตรวจสอบสิ่งพิมพ์ต่างๆ ห้ามตีพิมพ์โฆษณา ที่ยั่วยู่ต่อความสงบเรียบร้อย และการชุมนุมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่พักพิงในคดีอาญา และผู้ซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตที่มีการประกาศกฎอัยการศึกออกไปจากเขตนั้นได้ (zone en état de siège) และประการสุดท้าย

ประการที่สาม กรณีการประกาศกฎอัยการศึกต้องเป็นเรื่องสงคราม ทหารมีอำนาจ ศาลปกครองควบคุมได้ในเรื่องมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในระหว่างประกาศกฎอัยการศึกเท่านั้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกาตามบทบัญญัติ กฎอัยการศึกของประเทศไทย (Martial Law) ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ทหารมีอำนาจ 3 ชนิด คือ 1) อำนาจชนิดที่อยู่เวลาสงบและเวลาสงคราม คือใช้ประจำอยู่ทุกเมื่อ เรียกได้ว่าอำนาจตาม "กฎหมายทหาร" จะพบได้ในกฎหมายสภาของเกรตที่ได้บัญญัติกฎข้อบังคับว่าด้วยสงครามไว้ หรือ มิฉะนั้น ก็บัญญัติในเรื่องการปกครองของกองทัพชาติ 2) อำนาจที่ใช้ในสงครามนอกเขตแดนสหรัฐหรือในเวลาเกิดจลาจลและสงครามกลางเมืองภายในรัฐหรือตำบลที่ถูกพวกจลาจล ซึ่งปฏิบัติตนเหมือนคู่สงครามยึดครองไว้ เรียกว่า "การปกครองโดยทหาร" ซึ่งเข้าแทนที่กฎหมายท้องถิ่นมากน้อยเพียงใดตามกาลเทศะ และผู้ใช้อำนาจนี้คือผู้บังคับบัญชาทหารซึ่งอยู่ภายใต้การอำนวยการของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา พร้อมด้วยการอนุญาตอย่างชัดแจ้ง หรือ โดยปริยายของสภาของเกรต 3) อำนาจชนิดที่ใช้ในเวลาที่มีการรุกราน หรือการก่อการร้ายภายในดินแดนของสหรัฐ หรือระหว่างที่มีการกบฏในดินแดนของสหรัฐ ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐบาลแห่งชาติ เมื่อมีภัยต่อประชาชนส่วนรวมบังคับให้ต้องใช้อำนาจชนิดนี้เรียกว่า "กฎอัยการศึก" ตามปกติสภาของเกรตจะออกกฎหมายอนุมัติการปฏิบัติการของฝ่ายบริหาร แต่บางครั้งบางคราว เมื่อสภาของเกรตไม่สามารถดำเนินการได้ และจำเป็นต้องแก้ไข หรือปิดเป่าอันตรายเฉพาะหน้า ในเวลาที่มีการก่อการร้าย หรือการรุกราน หรือเกิดสงครามกลางเมือง หรือเกิดสงครามกับต่างประเทศ ภายในตำบลหรือท้องถิ่นซึ่งกฎหมายธรรมดาไม่พอรักษาความปลอดภัยส่วนรวมและสิทธิของเอกชนได้อีกต่อไปแล้ว ประธานาธิบดีสหรัฐจะเป็นผู้อนุมัติ แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของประธานาธิบดีโดยไม่ผ่านรัฐสภา

จากการศึกษาพบว่ากฎอัยการศึกในระบบกฎหมายในต่างประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส การประกาศกฎอัยการศึก และ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีระบบควบคุมการใช้อำนาจ ตั้งแต่ขั้นตอนการประกาศสถานการณ์ ขณะประกาศสถานการณ์ การขยายระยะเวลาการประกาศ เหตุที่ได้นำกฎอัยการศึกมาศึกษาเทียบเคียงกับสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้

เห็นที่มาจาก ประวัติศาสตร์กฎหมายพบว่า ระบบกฎหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดจากสงคราม การปฏิวัติ และการใช้อำนาจทางกำลังทหาร ที่สำคัญคือในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส แม้การประกาศสงคราม ประกาศกฎอัยการศึก มาตรการที่ได้ออกให้ฝ่ายปกครองหลังจากประกาศกฎอัยการศึก หรือสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของศาลปกครอง

2.1 การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายต่างประเทศ

ในต่างประเทศสถานการณ์การก่อการร้าย (Terrorism) นับเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนที่คุกคามความมั่นคงของรัฐ (National security) เป็นอย่างมาก รัฐได้บัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวโดยมีที่มาจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นของประธานาธิบดีที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบ U.S.C. แล้วหลังจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 สภา Congress ได้ผ่าน รัฐบัญญัติการต่อต้านการก่อการร้าย ของสหรัฐฯ คือ U.S.A. Patriot Act of 2001 ให้อำนาจแก่อนุหน่วยงานความมั่นคง ในการเข้าถึงข้อมูลส่วนตัวของบุคคล คือ เกี่ยวกับการดักฟังโทรศัพท์ การดักจับข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต การเข้าถึงประวัติส่วนตัวของประชาชนจากหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในการคุมขังชาวต่างชาติที่เป็นผู้ก่อการร้าย ผู้ให้การสนับสนุน และในระบบกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงได้แบ่งระดับความรุนแรงเป็นประเภทๆ เช่น การใช้อำนาจของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ในเรื่องความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย ได้วางแนวทางการใช้อำนาจเป็นขั้นตอน และได้แบ่งประเภทของสถานการณ์ไว้ด้วยกัน 5 ระดับ⁶ คือ ความรุนแรงสูงสุด (Severe Condition) ความรุนแรงสูงมาก (High Condition) ความรุนแรงสูง (Elevated Condition) ระดับความรุนแรงปานกลาง (Guarded Condition) ระดับความรุนแรงต่ำ (Low Condition) ให้กำหนดสีความรุนแรงตามลำดับคือ แดง ส้ม เหลือง น้ำเงิน และเขียว เป็นการกำหนดกรอบของสถานการณ์ในแต่ละประเภท เพื่อรับมือกับสถานการณ์การก่อการร้ายโดยระบบกฎหมายของสหรัฐฯ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงมีเป็นจำนวนมาก

ในประเทศอังกฤษมีบทบัญญัติของกฎหมาย Civil Contingencies Act 2004 ในการที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกกฎในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน ในประเทศฝรั่งเศส มีรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ.1955" (l'etat d'urgence) จากการศึกษาพบว่าในแต่ละประเทศมีแนวคิดในเรื่องการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

⁶ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020312-5.html>

โดยให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้าไปจัดการแก้ไขสถานการณ์ทั้งสิ้น แต่มีเงื่อนไขการควบคุมการใช้อำนาจ และการดำเนินการแตกต่างกันไป

2.1.1 การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศในกลุ่มที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย(civil law)มีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ ไว้ใน 3 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศสมาตรา 16 มีเงื่อนไขการใช้อำนาจดังนี้⁷

(1) ต้องเป็นกรณีที่สถาบันแห่งรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดนหรือ การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน

(2) การดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง

(3) ได้มีการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองและ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว มาตรการดังกล่าวต้องใช้โดยมีเจตจำนงที่จะทำให้สถาบันการเมืองแห่งรัฐสามารถปฏิบัติได้ตามภารกิจของตนได้ภายในระยะที่จำกัดที่สุด ทั้งนี้ โดยมีการปรึกษาหารือกับ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

(4) ประธานาธิบดีจะต้องแถลงให้ประชาชนทราบถึงการใช้มาตรการดังกล่าว

นอกจากนั้นได้มีกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยการบัญญัติไว้ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ มีการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่นที่มีฝ่ายบริหารด้วยกัน นอกจากนั้นในระบบกฎหมายป้องกันประเทศของฝรั่งเศสให้อำนาจเกี่ยวกับอำนาจทางทหารโดยกฎหมายอีก 3 ฉบับ ที่ให้อำนาจในช่วงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน⁸ คือ

1) อำนาจในทางทหารการเกณฑ์แรงงานและทรัพย์สิน ในรัฐกำหนดฉบับวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ.1877 (La loi du 3 juillet 1877) แก้ไขโดยรัฐกำหนดลงวันที่ 3 มกราคม 1959 (l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959)

2) การจัดตั้งองค์กรการ โดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ.1959 (L'ordonnance n° 1959-147 du 7 janvier 1959) เป็นคำสั่งในการจัดตั้งองค์กรป้องกัน อนุญาตให้มี

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 3, น. 36.

⁸ <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r2675.asp>

การควบคุม (mise en garde) นอกจากนั้นได้ให้อำนาจประธานาธิบดีอย่างกว้างขวาง ในการเกณฑ์คน แรงงาน (biens) บริการ การ สั่งระดับกำลังสำรอง หรือ กองหนุน (réservistes)

3) อำนาจยุบสมาคม โดยกฎหมายลงวันที่ 10 กรกฎาคม 1936 (La loi du 10 janvier 1936) กฎหมายฉบับนี้อนุญาตให้คณะรัฐมนตรี (conseil des ministres) ยุบสมาคม(dissolution d'associations)ที่ประทุพ้องโดยมีอาวุธ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่กระทบต่อสาธารณะ หรือกระทบต่อ บูรณภาพแห่งดินแดน

การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดี⁹ รัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1958 มิได้กำหนดชื่อเรียก การใช้อำนาจพิเศษประธานาธิบดีตามมาตรา 16 ไว้แต่ในทางปฏิบัติเรียกว่า "คำสั่ง"(décision) จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภัยร้ายแรงระดับชาติ (La crise nationale) อำนาจโอนมาที่ประธานาธิบดี คนเดียว ศาลปกครองควบคุมได้เฉพาะมาตรการต่างๆ ที่ทำไประหว่างนั้นแต่ศาลปกครองไม่มี อำนาจควบคุมการตัดสินใจประกาศใช้มาตรา 16 ของประธานาธิบดี จากการศึกษาพบว่าใน ประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน ไม่มีสถานการณ์ที่ขัดแย้งในเชิงทหาร สถานการณ์ที่จะกระทบต่อ สถาบัน สถานการณ์ที่กระทบต่อเอกราชของชาติตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดสิ่งที่ เกิดขึ้นในปัจจุบันจะเกิดสถานการณ์ลักษณะข่มขู่ต่อสาธารณะซึ่งเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่ขัดต่อ ความสงบสุข"เท่านั้น

ประเภทที่สอง กฎอัยการศึก(l'état de siège)¹⁰

การประกาศกฎอัยการศึกเป็นมาตรการที่เก่าแก่ที่สุดประกาศได้โดยคณะรัฐมนตรี สามารถใช้ครั้งละ 12 วัน แต่การขยายระยะเวลาต้องให้สภาผู้แทนอนุมัติ กฎอัยการศึกได้เกิดขึ้นมาเพราะความจำเป็นโดยการป้องกันประเทศ โดยให้กลไกทุกส่วนราชการอยู่ภายใต้บังคับของ ทหาร กฎหมายลงวันที่ 9 สิงหาคม 1849 อยู่ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน (code de la défense)สถานการณ์ที่จะทำให้เกิดการประกาศกฎอัยการศึกได้แก่ มีภัยที่เกิดจากสงครามกับ ต่างประเทศ (guerre étrangère) มีสงครามการเมือง (guerre civile) การต่อต้าน การรุกราน ต่อต้านอำนาจทหาร เป็นการที่ทหารใช้อำนาจตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยใช้ อำนาจพลเรือนเท่าที่จำเป็นส่วนที่เหลือให้พลเรือนดำเนินการตามปกติโดยให้อำนาจทหาร แต่ กฎหมายปกติยังใช้อยู่

⁹ อิศระ นิติทัศน์ประกาศ, "กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ,(Comparative Administrative Law)," คำสอนวิชากฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521) น.74.

¹⁰ อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 8.

ประเภทที่สาม กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน ใน“รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955” (l’ état d’urgence) คือ¹¹ (La loi du 3 avril 1955 «instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie») ¹²สถานการณ์พิเศษลักษณะพิเศษมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจรัฐบาล(destiné à donner au Gouvernement)ใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อเยียวยาสถานการณ์ มีที่มาจากวิกฤติอันเกิดจากการลุกฮือในอัลจีเรีย ซึ่งฝ่ายบริหารเห็นว่า“สถานการณ์ดังกล่าวไม่ใช่สถานการณ์สงครามที่จะนำกฎอัยการศึกมาใช้จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมี 2 ประเภท¹³ คือ “ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา”(l’ état d’urgence simple) มีผลในทางเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในอันที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้หลายประการ เช่น ห้ามสัญจร ห้ามเข้าไปในเขตหวงห้าม ห้ามออกจากบ้าน ควบคุมตัวไว้ในสถานที่กักขัง สั่งปิดโรงมหรสพ สถานที่ชุมนุม ร้านจำหน่ายเครื่องดื่ม และสั่งห้ามการชุมนุมทุกรูปแบบ และ “ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบร้ายแรง” (l’ état d’urgence aggravé) มีผลในการเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมากกว่าในกรณีของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดาในอีก 2 เรื่องคือ อำนาจตรวจค้นในเคสสถานทั้งกลางวันและกลางคืน, อำนาจตรวจสอบหนังสือพิมพ์ สิ่งตีพิมพ์ทุกชนิด รายการวิทยุ โทรทัศน์ และมหรสพ ต่างๆ

กฎหมายฉบับนี้หากเทียบเคียงกับในระบบกฎหมายของไทยแล้วมีความใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง โดยมีเงื่อนไขและวิธีการประกาศ ดังนี้

2.1.1.1 เงื่อนไขและวิธีการของการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน

บทบัญญัติในมาตรา 1 รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ.1955 มีเงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ว่า ต้องสถานการณ์ที่เป็นภัยอันตรายที่ใกล้ถึง อันเนื่องมาจากการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรืออันเนื่องมาจากภัยพิบัติธรรมชาติ หรือภัย

¹¹ <http://www.libération.fr/page.php?Article=336694>

¹² ประเทศอัลจีเรียเคยเป็นเมืองขึ้นของประเทศฝรั่งเศส และปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสยังใช้กฎหมายดังกล่าวอยู่จนถึงปัจจุบัน ในเหตุการณ์เผารถในปารีส ที่เกิดขึ้นในช่วงเดือน พฤศจิกายน 2548 ก็ได้ประกาศประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยใช้กฎหมายฉบับนี้

¹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมสรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการศึกษาพระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 11 พฤศจิกายน 2535 ,2535

พื้บติสธารณะ เช่นอุทกภัย แผ่นดินไหวและมีความรุนแรงอันมีลักษณะเป็นภัยพื้บติสธารณะ บพบัญญัติในมาตรานี้ ได้วางเงื่อนไขไว้ด้วยว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องมีเงื่อนไขดังนี้

- กำหนดพื้นที่ และ รวมถึงกำหนดระยะเวลา ที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินใช้บังคับ และมีข้อจำกัดไม่จำเป็นต้องประกาศทั้งจังหวัดอาจเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดก็ได้ เหตุที่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องกำหนดพื้นที่ และระยะเวลาการประกาศ เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะให้กระกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

- การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถประกาศบังคับได้ภายในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักร หรือ โปนทะเล¹⁴

- การประกาศได้จะต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และ

- จะต้องออกเป็นรัฐกฤษฎีกา(décret)

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินผู้มีอำนาจมีอยู่ 2 ระดับ คือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับประเทศเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด

2.1.1.2 ผลของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

บพบัญญัติในมาตรา 5 ของกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) ไว้ว่าเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วให้อำนาจ ดังนี้

- (1) ห้ามการสัญจรทั้งยานพาหนะ และ บุคคล ในช่วงเวลาที่กำหนดโดยเทศบัญญัติ (arrêté)

- (2) การห้ามเข้าพักอาศัยในพื้นที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือพื้นที่บางส่วนของจังหวัดสำหรับบุคคลที่กระทำการใดอันเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจสาธารณะการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการกับผู้ขัดขวาง

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และสั่งห้ามผู้ที่ฝ่าฝืนตามบพบัญญัตินี้ มีบทกำหนดโทษทางอาญา กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งด้วย และสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 5(3) ได้ด้วยคือใช้มาตรการเคลื่อนย้ายบุคคลให้ออกไปจากพื้นที่ หากได้กระทำการอันเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจสาธารณะ การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการกับผู้ขัดขวาง ได้แต่ฝ่ายปกครอง(administrative)จะต้องให้เครื่องยังชีพแก่บุคคล และครอบครัวที่ถูกกำหนดจำกัดพื้นที่ให้อยู่ด้วย และ ผู้ได้รับคำสั่งอาจถูกยื่นคำร้องให้เพิกถอนได้โดยมีคณะกรรมการที่กำหนดเอาไว้ตาม

¹⁴ มีความหมายรวมถึงอาณานิคมที่เป็นเมืองขึ้นของประเทศฝรั่งเศสด้วย

กฎหมายคำสั่งเหล่านี้ อาจถูกพิจารณาโดยศาลปกครอง(tribunal administratif)หรือถูกพิจารณาโดยศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'État) จะต้องพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จ ภายใน 1 เดือน ศาลปกครองที่จะต้องตัดสินภายใน 1 เดือน กรณีอุทธรณ์ต่อองฆะเตด้า(Conseil d'État) ต้องพิจารณาคดีตัดสินใน 3 เดือนเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองคือผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยไว้เป็นพิเศษ

การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการประกาศเคอร์ฟิว (curfew)กำหนดพื้นที่ ปิดสถานบริการ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นกำหนัดการใช้อำนาจอย่างน้อยที่สุด จำกัดที่สุด เท่าที่เป็นไปได้ และเกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุดซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพหากเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม

2.1.1.3 ขอบเขตระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ระยะเวลามีผลใช้บังคับและการสิ้นสุดของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการขยายระยะเวลาในมาตรา 2 บัญญัติไว้ว่า สถานการณ์ฉุกเฉินมีผลใช้บังคับเป็นเวลา 12 วัน จะสิ้นสุดเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากรัฐสภาให้ขยายระยะเวลาในการใช้บังคับออกไปอีก นอกจากนี้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะสิ้นสุด ในกรณีที่รัฐบาลได้ขออนุมัติจากรัฐสภาให้ขยายระยะเวลาในการใช้บังคับของประกาศดังกล่าว การต่อระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องผ่านให้รัฐสภาอนุมัติ โดยกฎหมายบังคับไว้เป็นระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (check and balance) กรณีนี้มีความแตกต่างของกฎหมายของไทย ที่ให้คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ

บทบัญญัติในมาตรา 3 กฎหมายได้กำหนดให้ขยายระยะเวลาได้เมื่อครบกำหนด 12 วัน แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ว่าครั้งที่ 2 จะสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้อีกกี่วัน และในมาตรา 4 ได้กำหนดช่วงเวลาที่เป็นช่วงเวลาสุญญากาศเมื่อไม่มีรัฐบาลแต่สถานการณ์ฉุกเฉินยังมีผลอยู่จนกว่าจะมีการตั้งรัฐบาลใหม่เป็นการแก้ปัญหาในทางปฏิบัติที่สถานการณ์ฉุกเฉินยังคงอยู่แต่ระยะเวลาล้นผลลงอาจทำให้ไม่อาจขยายระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินได้

ในกรณีการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศฝรั่งเศส ได้มีผู้ร้องว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1958 เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคำวินิจฉัยที่ n° 85-187 (décision n° 85-187 du 25 janvier 1985)ในคดี Nouvelle-Calédonie ว่าการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินโดยได้วินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 34 เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องประสานความลงตัวของสิทธิเสรีภาพ (d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés) และการ

รักษาความสงบเรียบร้อย (et la sauvegarde de l'ordre public) โดยต้องอาศัยความลงตัวของทั้งสองอย่างไปด้วยกัน รัฐธรรมนูญ 1958 ไม่มีผลยกเลิกกฎหมายวันที่ 3 เมษายน 1955¹⁵

การประกาศกฎอัยการศึก การใช้อำนาจของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 และ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าทำการตรวจสอบ แต่ตรวจสอบได้เฉพาะมาตรการต่างๆ ที่ใช้ระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินระดับชาติ และประกาศกฎอัยการศึกในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ได้ยอมรับว่าการใช้อำนาจในการประกาศฉุกเฉิน เป็นสถานการณ์บางอย่างจะต้องให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาในช่วงวิกฤติ ฝ่ายปกครองย่อมต้องมีอำนาจมากกว่าปกติ และจะต้องกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกเหนือจากสถานการณ์ปกติทั่วไปบ้าง แต่สามารถตรวจสอบได้การใช้อำนาจได้ตามหลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย และเห็นว่าการใช้อำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก และสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศฝรั่งเศสมีกำหนดระยะเวลาในการประกาศ และถูกควบคุมโดยองค์กรอื่นที่มีฝ่ายบริหารด้วยตนเอง การขยายระยะเวลากฎอัยการศึก และ ระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องผ่านการตรวจสอบ และกลั่นกรองจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ที่เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากนั้นแล้ว เมื่อฝ่ายปกครองใช้มาตรการใช้บังคับกับประชาชน มาตรการคำสั่ง หรือ ประกาศ กฎหมายได้กำหนดให้อยู่ในการควบคุมโดยศาลปกครอง¹⁶

2.1.2 การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายอังกฤษ

“พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004)¹⁷ สมเด็จพระราชินี (Her Majesty) ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ได้วางมาตรการ (Measures) ทางกฎหมายไว้เพื่อป้องกันภัยพิบัติให้กับพลเรือนภายในราชอาณาจักรจากวิกฤติการณ์น้ำมันเชื้อเพลิง และอุทกภัยร้ายแรงในปี ค.ศ.2000 และสถานการณ์

¹⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r2675.asp>,

อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น. 40.

¹⁶ เพิ่งอ้าง.

¹⁷ <http://www.ukresilience.info/ccact>

ระบาดของโรคปากเท้าเปื่อยในสัตว์ในปี ค.ศ. 2001 รองนายกรัฐมนตรีได้ประกาศรายงานการจัดเตรียมแผนการสำหรับรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่ใช่กฎอัยการศึก ก่อนที่จะตราพบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ ได้รวมเอาข้อมูลจากการรับฟังข้อมูลสาธารณะ ระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนกันยายน ค.ศ. 2003 และผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการการร่วมของสองสภารวมโดยได้นำข้อว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นไม่พอเพียงที่จะรับมือกับสถานการณ์การป้องกันภัยให้กับพลเรือนในปัจจุบันได้ จำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายใหม่ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ ก่อนหน้าที่จะมีการใช้พระราชบัญญัตินี้ตามพระราชบัญญัติอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1920 (The Emergency Powers Act 1920) มีการใช้มาแล้ว 12 ครั้ง ตลอดระยะเวลา 85 ปี ที่ผ่านมา ครั้งสุดท้ายในปี ค.ศ. 1974 การออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินแม้ว่าถูกนำมาใช้น้อยลง แต่มิได้แสดงถึงความจำเป็นในการใช้อำนาจตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ลดน้อยลง แต่กลับแสดงให้เห็นว่าการออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการแก้ไขสถานการณ์ อย่างไรก็ตามยังคงไม่อาจปฏิเสธได้ถึงความต้องการในการออกกฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพขึ้นใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพราะรัฐบาลจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือที่เหมาะสมในกรณีที่ถูกเกณฑ์ที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะจัดการกับสถานการณ์ได้ กฎหมายนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1920 และพระราชบัญญัติอำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน(ไอร์แลนด์เหนือ) ค.ศ. 1920 และบรรดากฎหมายอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง กฎหมายนี้คล้ายกับกฎหมายในปี ค.ศ. 1920 คือ กฎหมายนี้ได้กำหนดให้มีการออกกฎเกณฑ์พิเศษขึ้นใช้บังคับชั่วคราว ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง และได้กำหนดให้มีกระบวนการใหม่ขึ้นหลายประการ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยมิชอบ โดยมีเงื่อนไขและขั้นตอนการใช้อำนาจดังนี้

2.1.2.1 เงื่อนไขและวิธีการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Power) ในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์พิเศษขึ้นใช้ชั่วคราว เพื่อจัดการกับเหตุร้ายแรงในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีเงื่อนไขในการออกกฎดังนี้ คือ

(1) ต้องมิใช่กรณีของการออกกฎอัยการศึก หรือเป็นการทำลายรากฐานของระบบรัฐสภา หรือเป็นการให้ยุติบทบาทของพรรคการเมือง หรือประการอื่นใดที่มีพื้นฐานอย่างเดียวกัน

(2) การให้อำนาจในการออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นกลไกที่มีไว้สำหรับจัดการเฉพาะกรณีที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง และจะต้องมีความจำเป็นเร่งด่วนรวมทั้งต้องเป็นหนทางสุดท้ายสำหรับจะแก้ไขปัญหาได้เท่านั้น โดยมีเงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน 3 ประการ โดยจะใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ก็ต่อเมื่อ

(ก) สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องเป็นเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของมนุษย์หรือ, สภาพแวดล้อม หรือความมั่นคง ซึ่งได้เกิดขึ้นแล้ว, กำลังเกิดขึ้นขณะนั้น หรือกำลังจะเกิดขึ้น

(ข) ต้องเป็นกรณีที่จะต้องตรากฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับอย่างเร่งด่วน โดยมีเงื่อนไขที่ว่าต้องเป็นไปเพื่อจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น ซึ่งตามอำนาจบรรดาที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอที่จะจัดการกับสถานการณ์ได้อย่างทัน่วงที่

(ค) การออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องชอบด้วยหลักความได้สัดส่วน และเป็นไปเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นโดยตรง

มาตรา 21 นั้น กำหนดเงื่อนไขซึ่งต้องมีอยู่ก่อนที่สมเด็จพระราชินี(หรือรัฐมนตรีอาวุโส) จะออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรานี้กำหนดเงื่อนไขหลักอยู่ 3 ประการ ได้แก่

(1) สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นได้เกิดขึ้นแล้ว, มีสถานการณ์ฉุกเฉินกำลังเกิดขึ้นในขณะนั้น หรือกำลังจะเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น (อนุมาตรา (2))

(2) จำเป็นจะต้องมีการตรากฎเกณฑ์ดังกล่าวขึ้นเพื่อจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (อนุมาตรา (3))

(3) มีความต้องการที่จะใช้กฎเกณฑ์นั้นอย่างเร่งด่วน (อนุมาตรา (4))

ตามความในอนุมาตรา (5) และ (6) นั้น ได้กำหนดว่ากฎในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะสามารถออกได้ต่อเมื่อกฎเกณฑ์ปกติทั่วไป ไม่สามารถ หรือ ไม่เพียงพอที่จะจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้ นอกจากนี้ การออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ไม่อาจห้าม หรือออกกฎเพื่อห้ามการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประท้วง หรือนัดหยุดงาน, และไม่อาจที่จะออกกฎห้ามยกเว้น การเกณฑ์ทหาร ไม่อาจเปลี่ยนแปลงรูปแบบของกระบวนการยุติธรรม และไม่อาจกำหนดฐานของความผิดขึ้นมาใหม่ได้ และจะต้องเหมาะสมสอดคล้องกับพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน และกฎหมายของ EU อีกทั้งต้องเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งนำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งเห็นได้ว่าการออกกฎในระบบกฎหมายของอังกฤษเปิดช่องที่ให้นากฎในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ออกโดยฝ่ายบริหารขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้

ผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน¹⁸ มาตรา 20 (1) ภายใต้เหตุที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 ให้อำนาจสมเด็จพระราชินีมีพระราชอำนาจในการออก“กฎในสถานการณ์ฉุกเฉิน” (emergency regulation) โดยความยินยอมของสภาโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีซึ่งโดยหลักแล้วได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะสมาชิกของคณะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ต่อกิจการความมั่นคง ภายในและการฟื้นฟูปฏิรูป

¹⁸ <http://www.opsi.gov.uk/acts/en2004/2004en36.htm>

อนุมาตรา (2) กำหนดให้รัฐมนตรีอาวุโสสามารถออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินหากเป็นกรณีที่มิอาจรอเน้นเข้าให้มีการประชุมเพื่อขอความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามอนุมาตรา (1) ได้ สำหรับ “รัฐมนตรีอาวุโส” นั้น อนุมาตรา (3) ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง นายกรัฐมนตรี (First Lord of the Treasury (the Prime Minister)), รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Her Majesty's Principal Secretary of State) และผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง (the Commissioners of Her Majesty's Treasury) แต่ในทางปฏิบัติแล้วผู้ใช้อำนาจดังกล่าวได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะของสมาชิกคณะรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบกิจการความมั่นคงภายใน และการฟื้นฟูปฏิรูป ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวมิได้อยู่ในความรับผิดชอบ หรืออยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย เช่น เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของสัตว์ กรณีนี้จึงสมควรอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีอื่นที่เกี่ยวข้องกับกรณี

อนุมาตรา (5) กำหนดให้กฎในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นต้องมีถ้อยแถลงของผู้ออกกฎถึงสาเหตุของการออกกฎดังกล่าวด้วย เป็นต้นว่าได้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นแล้วหรือขณะนี้กำลังเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกำลังจะเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น และต้องแสดงให้เห็นว่ากฎนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ (ในความหมายของพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1988 (The Human Right 1988) การกำหนดให้มีถ้อยแถลงดังกล่าวนี้เป็นสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นกระบวนการของกฎหมาย (เช่นเดียวกับในพระราชบัญญัติอำนาจฉุกเฉิน ค.ศ. 1920 และพระราชบัญญัติอำนาจฉุกเฉิน (ไอร์แลนด์เหนือ) ค.ศ. 1920) ซึ่งต้องการให้สมเด็จพระราชินีทรงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินก่อนที่จะมีการใช้กฎในสถานการณ์ฉุกเฉินจริง

ข้อจำกัด (ขอบเขต) การออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินตามอนุมาตรา (1) ได้กำหนดให้กฎในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งผู้ใช้อำนาจในการตราได้กำหนดขึ้นนั้นจะต้องพอสมควรแก่เหตุเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะป้องกัน ควบคุม หรือ บรรเทา สภาพหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ฉุกเฉิน

อนุมาตรา (2) ยังได้กำหนดไว้ว่ากฎในสถานการณ์ฉุกเฉินผู้ใช้อำนาจในการตราได้กำหนดขึ้นนั้น จะต้องอยู่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ตามมาตรา 19 เช่นในเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เป็นภัยอันตรายคุกคามต่อสุขภาพของมนุษย์ในสหราชอาณาจักรตามคำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉิน

อนุมาตรา (3) ได้กำหนดให้ในบทบัญญัติของกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น อาจจะกำหนดกฎเกณฑ์ดังต่อไปนี้ได้คือ การกำหนดหน้าที่ให้รัฐมนตรีหรือบุคคลอื่นใด ตามที่กำหนดไว้มีอำนาจหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการด้วยความรอบคอบหรือมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาหรือสั่งการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรได้ หรือ กำหนดให้มีการเรียกร้อง หรือ รับเอาซึ่งทรัพย์สินได้นั้น หรือ

กำหนดให้มีการย้าย เคลื่อนย้าย เข้าหรือออกจากสถานที่ที่กำหนด หรือ ต้องขออนุญาตเพื่อที่จะเข้าหรือออกจากสถานที่ที่กำหนดนั้นๆ หรือ กำหนดห้ามมิให้มีการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเป็นการเฉพาะไว้

มาตรา 23 อนุมาตรา (1), (3) และ (4) ได้กำหนดข้อจำกัดของบทบัญญัติตามกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินเอาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามอนุมาตรา (1) (b) กำหนดให้ผู้มีอำนาจออกกฎจะต้องแน่ใจว่าบทบัญญัติของกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ระหว่างสภาพหรือผลกระทบของสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวที่จะป้องกัน ควบคุม หรือ บรรเทาสถานการณ์ อนุมาตรา (2) กำหนดให้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินต้องมีผลบังคับใช้เฉพาะ แคว้นใดแคว้นหนึ่ง และมีผลบังคับในอาณาเขตที่จำกัดเท่านั้นในสหราชอาณาจักรเท่านั้น กรณีจึงหมายความว่ากฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนและจะต้องมีผลบังคับในเขตที่กำหนดไว้เท่านั้น

2.1.2.2 ผลของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

พระราชบัญญัติเหตุภัยพิบัติพลเรือน ค.ศ. 2004 และกฎหมายอนุบัญญัติ รวมทั้งส่วนที่มีได้เป็นกฎเกณฑ์นั้น เป็นการกำหนดเพื่อให้สามารถที่จะต่อสู้สถานการณ์ฉุกเฉินได้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะมี 2 ระดับ คือ ระดับท้องถิ่น และ ระดับแคว้น กล่าวคือ

หมวด 1 : มีหลักสำคัญอยู่ที่การให้ท้องถิ่นเป็นคนจัดการกับการป้องกันภัยพลเรือน และกฎหมายได้กำหนดกรอบของการใช้กฎหมาย และความรับผิดชอบของท้องถิ่น (Local responders) มีหน้าที่ที่จะต้องเตรียมการรับมือและจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวเพื่อป้องกันภัยให้กับพลเรือน และเป็นผู้กำหนดสถานการณ์ซึ่งอาจนำมาเป็นเหตุให้มีการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ซึ่งจะต้องเหมาะสมกับกรณีด้วย

หมวด 2 : ได้กำหนดให้ต้องมีภัยคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของมนุษย์หรือต่อสภาพแวดล้อมของในแคว้นหนึ่งแคว้นใดของสหราชอาณาจักร (อังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ หรือไอร์แลนด์เหนือ) มีหลักสำคัญอยู่ที่การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยสร้างกรอบแนวคิดใหม่ซึ่งใช้กฎหมายของกฎหมายเป็นเครื่องมือพิเศษเท่าที่จำเป็น เพื่อจัดการกับผลกระทบที่เกิดจากสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงในระดับที่ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางกว่าหมวด 1 ในทางพื้นที่

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นนั้น เพื่อให้มีการป้องกันภัยพลเรือนในระดับของท้องถิ่น และ กำหนดให้มีการรอบของหลักเกณฑ์และความรับผิดชอบที่ชัดเจนของท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผิดชอบ รวมถึงจัดให้มีโครงสร้าง และมีความต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรมป้องกันภัยพลเรือนของท้องถิ่น กำหนดให้มีหลักเกณฑ์พื้นฐานของการจัดการในการปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีท้องถิ่นผู้รับผิดชอบแยกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ส่วนที่มีหน้าที่ดำเนินการทั้งหลายในการ

ป้องกันภัยพลเรือน และอีกส่วนหนึ่งมีหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว ท้องถิ่นในส่วนแรก เรียกว่า “ผู้รับผิดชอบในลำดับที่ 1” (Category 1 responder) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นหลักสำคัญ ในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (เช่น หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการกับเหตุฉุกเฉินต่างๆ (emergency service) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (local authorities) โดยมีหน้าที่จัดการกับภัยที่เกิดขึ้นจาก สถานการณ์ฉุกเฉิน และวางแผนเพื่อรับมือกับเหตุภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่, จัดการให้ข้อมูลที่เหมาะสม ต่อสาธารณชน สำหรับการป้องกันภัยพลเรือนในพื้นที่ และจัดหาคำเตือน ข้อมูล และ ข้อเสนอแนะแก่ สาธารณชนในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับท้องถิ่นผู้รับผิดชอบอื่น ใน ฐานะของการดำเนินการร่วมกัน ประสานงานกับท้องถิ่นผู้รับผิดชอบอื่น เพื่อให้เกิดการดำเนินการ ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดหาข้อเสนอแนะและที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ และองค์การอาสาสมัคร สำหรับดำเนินการเฝ้าระวังของการออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉิน

2.1.2.3 ขอบเขตระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

มาตรา 26 อนุมาตรา (1) กำหนดให้กฎในสถานการณ์ฉุกเฉินจะสิ้นระยะเวลาการบังคับใช้ ใน 30 วันนับจากวันที่ตราขึ้นหรือก่อนหน้านั้นตามที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม มิได้เป็นการห้ามมิให้ออกกฎ อย่างเดียวกันนั้นมาบังคับใช้อีก การต่ออายุของสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรา 27 อนุมาตรา (1) กำหนดให้ กฎในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะต้องนำไปผ่านการพิจารณาของรัฐสภาโดยด่วนที่สุด และให้สิ้นสุดไป ภายใน 7 วันนับแต่วันที่สภาเริ่มพิจารณาหากว่ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยกับกฎในสถานการณ์ ฉุกเฉินดังกล่าว อนุมาตรา(2) และ (3)กำหนดให้ทั้งสองสภาต้องมีมติว่าจะให้กฎในสถานการณ์ฉุกเฉิน นั้นสิ้นสุดไป หรือจะให้ผลบังคับต่อไป การพิจารณาของรัฐสภาในสมัยปิดการประชุมหรือเลื่อนการ ประชุมกำหนดไว้ว่า หากสภาอยู่ในช่วงปิดสมัยประชุมสภา หรือแต่ละสภานั้นมีการเลื่อนการประชุม ออกไปรัฐสภาจะต้องเรียกให้มีการประชุมสภาเกิดขึ้น

2.1.3 การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาพบว่าในระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาอำนาจในการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินในระดับสหพันธรัฐเป็นอำนาจของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ และตาม บทบัญญัติของ U.S.C. การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วไปเช่น สถานการณ์ที่เกิดจากภัยธรรมชาติไม่ ร้ายแรง และสามารถควบคุมได้ในระดับรัฐเป็นอำนาจของผู้ว่าการรัฐ (Governor) ที่จะประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินได้ตามกฎหมายของรัฐ ที่ไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญของรัฐโดยในการใช้อำนาจ ของประธานาธิบดีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จะใช้ในกรณีเกิดสถานการณ์สงคราม การก่อการ

ร้าย ความไม่สงบ ระดับสหพันธรัฐ หรือ เกิดขึ้นในระดับรัฐแต่รัฐนั้นๆไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยสภา Congress ในขั้นตอนการใช้อำนาจ และการควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดีอย่างละเอียด นอกจากนั้นแล้วยังมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ควบคุมหลังจากมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่จะขอล่าเพียง 3 ฉบับ คือ

(1) รัฐบาลบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน¹⁹ (Emergency Detention Act 1950) รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ตราบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับนี้ขึ้น เพื่อเป็นมาตรการใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินสำหรับความมั่นคงและปลอดภัยภายในประเทศ (Internal Security Emergency) เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในอันที่จะจับกุมคุมขังบุคคลผู้กระทำการเป็นภัยต่อรัฐอย่างทันทีที่ บุคคลผู้อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายนี้ คือ ผู้กระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ ด้วยการจารกรรม หรือก่อวินาศกรรม ในขณะที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินหากเปรียบเทียบกับกฎอัยการศึกในประเทศไทยแล้วมีลักษณะการใช้อำนาจ และเงื่อนไขการใช้อำนาจใกล้เคียงกันรัฐบาลบัญญัติดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจกับบุคคล ในการจับกุม คุมขัง หรือควบคุมบุคคลผู้กระทำการเป็นภัยต่อรัฐจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประเทศอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น โดยประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศภายใต้เงื่อนไขดังนี้

ก. ได้มีการล่วงล้ำ หรือยึดครองดินแดน หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของดินแดนหรือดินแดนส่วนที่อยู่ในความครอบครองอารักขาของสหรัฐอเมริกา

ข. ในกรณีที่มีการประกาศสงครามโดยรัฐสภา

ค. ในกรณีที่มีการกบฏหรือก่อการจลาจล เพื่อประโยชน์แก่ศัตรูของประเทศสหรัฐ (insurrection)

เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Attorney General) มีอำนาจจับกุม คุมขัง หรือควบคุมบุคคลผู้กระทำการหรือสงสัยว่าจะกระทำการอันเป็นภัยต่อรัฐได้ การควบคุมจะต้องกระทำในอันสมควรและจะต้องจัดหาอาหารให้ผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมตัวได้ บริโภคตามควรแก่อัตภาพ และเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อหาให้ทราบภายใน 24 ชั่วโมง อำนาจในการควบคุมตัวนี้จะมียุติตลอดไป จนกว่าจะประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งให้ปล่อยตัว เมื่อมีคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมผู้ต้องหา (The Board of Detention Review) ให้ปล่อยตัว และคำสั่งนี้ถึงที่สุดหากมิได้มีการอุทธรณ์ในกำหนด หรือมีคำสั่งของศาลให้ปล่อยตัวหลังจากมีการออกหมายเรียก (The Writ of Habeas Corpus) และมีการไต่สวนแล้ว

¹⁹ วิบูลย์ สุนทรพันธุ์, พันโท, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 4, น.36.

ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งตกเป็นผู้ต้องหา และถูกควบคุมตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อผู้ต้องหา นั้น ๆ ได้ กล่าวคือ

(ก.) เจ้าพนักงานผู้จับกุมและควบคุมต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบว่าถูกจับกุมและควบคุมด้วยเหตุใด

(ข.) ผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะพบกับทนายและแต่งตั้งทนายแก้ต่างได้

(ค.) ผู้ต้องหาที่มีสิทธิร้องขอให้คณะกรรมการการควบคุมผู้ต้องหาได้สวนมูลกรณีแห่งการจับกุมได้

(ง.) ผู้ต้องหาที่มีสิทธิจะปฏิเสธไม่ตอบคำถามใด ๆ แต่ถ้าได้ให้การประการใด คำให้การนั้นย่อมไต่สวนผู้ต้องหาได้ในชั้นศาล

(5) ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่พอใจคำสั่งของคณะกรรมการการควบคุมผู้ต้องหาที่อาจร้องขอต่อศาลให้มีคำวินิจฉัยในเรื่องนั้นอีกได้ คำร้องขอต้องยื่นต่อศาลภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการควบคุมผู้ต้องหาที่มีคำสั่ง และให้ถือว่าคำวินิจฉัยของศาลในปัญหาเรื่องการควบคุมตัวนี้เป็นอันถึงที่สุดแต่ไม่ตัดสิทธิที่จะไปกล่าวกันในปัญหาที่ว่ากระทำความผิดของผู้ต้องหาที่เป็นเหตุให้มีการจับกุมควบคุมตัวเป็นความผิดหรือไม่ เพราะเป็นคนละประเด็นกัน ในชั้นนี้เป็นเรื่องของการควบคุมตัวผู้ต้องหาเท่านั้น โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็อาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำวินิจฉัยใหม่ได้ในกรณีที่คณะกรรมการการควบคุมผู้ต้องหาไม่พอใจว่าอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในกรณีนั้น ๆ ไม่ถูกต้อง

(6) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาไว้ด้วย โดยวางมาตรการไว้เป็นลำดับขั้น ดังนี้คือ

(ก.) เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับกุม

(ข.) เมื่อควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้แล้ว ต้องรายงานต่อเจ้าหน้าที่ได้สวนเบื้องต้น (The preliminary Hearing Officer) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมภายใน 48 ชั่วโมง ปกติแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะสั่งการไปตามรายงานของคณะเจ้าหน้าที่ได้สวนเบื้องต้น

(ค.) เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสั่งการแล้ว ผู้ต้องหาอาจร้องขอต่อคณะกรรมการการควบคุมผู้ต้องหาได้

(ง.) เมื่อคณะกรรมการการควบคุมผู้ต้องหาสั่งประการใดผู้ต้องหาอาจต้องขอต่อศาลยุติธรรมได้อีกครั้งหนึ่ง มาตรการเพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาอีกครั้งหนึ่งนี้นับว่าเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดพึงสังเกตว่าศาลยุติธรรมที่วานี้ก็คือศาลยุติธรรมที่มีอยู่แล้ว ในยามปกติและมีใช้ศาลพิเศษซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะแต่อย่างใด

(๑) นอกจากนี้ หากความปรากฏขึ้นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในภายหลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเอง อาจออกคำสั่งให้ปล่อยหรือคลายความเข้มงวดในการควบคุมได้ แม้ว่าจะมีคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมผู้ต้องหาหรือของศาลให้ควบคุมบุคคลนั้นไว้ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมโดยให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารทั้งในการจับกุม ควบคุม และปลดปล่อย

(7) คณะกรรมการควบคุมผู้ต้องหายังมีอำนาจพิเศษในทางแพ่งอีกประการหนึ่งคือ ในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวมีคำสั่งว่าการควบคุมตัวผู้ต้องหาปราศจากมูล และมีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาอาจร้องขอต่อคณะกรรมการควบคุมให้มีคำสั่งเกี่ยวกับค่าทดแทนความเสียหายได้ หากมีคำสั่งประการใดแล้วฝ่ายใดไม่พอใจก็อาจร้องขอต่อศาลได้อีกครั้งหนึ่ง

ปัจจุบันกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 14 กันยายน 1970 โดยสภา Congress โดยเหตุผลเพราะชาวอเมริกันเกรงว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการจับและการกักขังประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล²⁰ บทบัญญัติของกฎหมายในฉบับปัจจุบันคือรัฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ค.ศ. 1998 (The National Emergencies Act 1998) ลงวันที่ 4 มีนาคม 1998²¹ กฎหมายฉบับนี้มีคณะกรรมการพิเศษสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ (Senate Special committee) เป็นผู้พิจารณาอำนาจฉุกเฉิน และมีอำนาจในการพิจารณาการคงอยู่สถานการณ์ฉุกเฉินตาม U.S.C. อำนาจเกี่ยวเนื่องที่ได้ให้อำนาจไว้ คือ มีการเสนอตั้งระเบียบ (Procedure), ข้อบังคับ (Regulation) ปฏิบัติสำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประธานาธิบดี โดยมีข้อเสนอเปลี่ยนแปลงโดยการโอนอำนาจฉุกเฉินตามกฎหมายให้กับประธานาธิบดีที่มีการปรึกษากับหน่วยงานหลายๆหน่วยงาน เกี่ยวกับการพิจารณาลักษณะเฉพาะของสถานการณ์ฉุกเฉินที่ยังคงอยู่ข้อเสนอแนะสำหรับการกระทำตามกฎหมาย และมุมมองที่เป็นการ ลดล้าง หรือยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินประธานาธิบดีจะต้องชี้ให้เห็นต่อเหตุฉุกเฉินที่ใกล้จะถึงโดยมีขอบเขตระยะเวลาของการประกาศ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดอย่างอัตโนมัติ ภายหลัง 1 ปี เว้นแต่ประธานาธิบดีแจ้งแก่รัฐสภาเกี่ยวกับพฤติกรรมของสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง การออกคำสั่งหรือประกาศดังกล่าวของสถานการณ์ฉุกเฉินโดยประธานาธิบดีเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินต้องมีการจัดเตรียมระเบียบปฏิบัติสถานการณ์ฉุกเฉินในอนาคต จากการศึกษารายงานของสภา Congress พบว่าคณะกรรมการฯ ให้ความสำคัญเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินที่ถูกละเลยมานานมาก โดยเพิ่งเล็งพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชาในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีการจัดเตรียมระเบียบ

²⁰ <http://groups.google.co.th/groups/alt.activism.death-penalty>

²¹ [Http://www.groups.google.co.th/groups.politics.elections](http://www.groups.google.co.th/groups.politics.elections)

ปฏิบัติให้มีความสำคัญกับการวางเงื่อนไข เกี่ยวกับการสิ้นสุดของสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อให้รัฐสภาตรวจสอบที่เรียกว่า "สิทธิยับยั้งการออกกฎหมาย" (legislative veto) ที่ผ่านมาประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ค.ศ.1976 – 2005 รวมทั้งสิ้น 32 ครั้ง²² รวมถึงการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001²³ เป็นประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินระดับสหพันธรัฐเกี่ยวกับความมั่นคงรวมถึงกรณีสภาวะสงครามด้วย เช่น ประกาศการห้ามค้าขายแลกเปลี่ยนควบคุมการส่งออกกับประเทศคู่สงคราม เช่น ประเทศอิรัก และประเทศอิหร่านประเทศคิวบา หรือการห้ามซื้อขายกับประเทศผู้ผลิตค่ายาเสพติด การห้ามสหพันธรัฐโยกสลาเวียลงทุนในประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับปัญหากรณี KOSOVO (Serbia and Montenegro) สำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยทางธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมจากการศึกษาพบว่าโดยตลอดศตวรรษที่ 19²⁴ รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวมากกว่า 100 ครั้งส่วนมากเป็นการช่วยเหลือในสถานการณ์เรื่องภัยพิบัติจากธรรมชาติ เช่น พายุเฮอริเคน น้ำท่วม ตั้งแต่ปี ค.ศ.2496-2547 มีภัยพิบัติธรรมชาติเกิดขึ้นรวม 1,572 ครั้ง²⁵ โดยเฉพาะพายุเฮอริเคนทำความเสียหายนอกจากสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้าย รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินหลายหน่วยงาน เช่น หน่วยงานเตรียมการป้องกันพลเรือน (Defense Civil Preparedness Agency) การบริหารการช่วยเหลือภัยพิบัติแห่งสหพันธรัฐ (Federal Disaster Assistance Administration) หน่วยงานเตรียมการแห่งสหพันธรัฐ (Federal Preparedness Agency) มีรัฐมนตรีการเตรียมพร้อมและการตอบรับฉุกเฉิน (Secretary of Emergency Preparedness and response) เป็นผู้กำกับดูแลบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อจัดเตรียมความพร้อมในสถานการณ์ฉุกเฉินสำหรับปกป้องชีวิต และทรัพย์สินในประเทศสหรัฐอเมริกาจากอันตรายและเพื่อมอบความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานต่างๆอย่างชัดเจนอย่างเป็นระบบ

²² <http://72.14.207.104/search?q=cache:CyOv0BlmfFUL:WWW.fas.org/sqp/crs/na/tsec/98->

²³ PROC. 7463 Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks: 3 C.F.R.2001 Comp., p 263.

²⁴ http://en.wikipedia.org/Federal_Emergency_Management_Agency

²⁵ http://www.the-thainews.com/analyzed/inter/int050948_1.htm

(2) รัฐบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 หรือ U.S.A. Patriot Act 2001)²⁶

บทบัญญัติที่สำคัญ มีอยู่ 16 มาตราดังนี้ 201,202,203 วรรค b และ d มาตรา 204,206,207,209,212,214,215,217,218,220,223,224 และ 225 เป็นบทบัญญัติในการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐบาลเข้าถึงข้อมูลส่วนตัวของบุคคล แยกเป็น 2 กรณีคือ

กรณีแรก เป็นกรณีการเข้าถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้อำนาจโดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) หน่วยงานด้านข่าวกรอง และความมั่นคงสามารถขอข้อมูลจากผู้ให้บริการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ได้หลายประเภท และรวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยการอนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลข่าวกรองต่างประเทศที่ได้มาจากการดักฟังข้อมูล ที่ปกติทั่วไปแล้วอำนาจดังกล่าวเป็นของ สำนักงานสืบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation) ที่มีอำนาจสอบสวนองค์กรอาชญากรรม และ องค์การยาเสพติด หากเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายไทย จะเป็นอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 โดยไม่ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบัญญัติต่อต้านการก่อการร้ายดังกล่าว ได้มีสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติแห่งสหรัฐอเมริกา และกลุ่มสิทธิพลเมืองเห็นว่าเป็นการให้อำนาจกับฝ่ายบริหารมากเกินไป จนกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะมาตรา 215 ที่ให้อำนาจในการเรียกประวัติส่วนตัวของประชาชนและผู้ให้บริการในท้องสมุด โรงพยาบาล ร้านหนังสือ องค์การสิทธิมนุษยชน American Civil Liberties Union ได้ยื่นฟ้องต่อศาลโดยเห็นว่าบทบัญญัติมาตราดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามการให้อำนาจดังกล่าวใน U.S.A. PATRIOT ACT 2001 จะต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเสียก่อน นอกจากเป็นการให้อำนาจของ สำนักงานสืบสวนกลางก็ไม่จำเป็นจะต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากก่อนหน้านี้บทบัญญัตินี้ใช้เฉพาะชาวต่างชาติต่อมาได้ขยายการให้อำนาจบังคับกับประชาชนชาวอเมริกันด้วย

กรณีที่สอง การควบคุมบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย การคุมขังให้อำนาจรัฐในการคุมขังชาวต่างประเทศที่ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายได้นานถึง 7 วัน จากเดิมคุมขังได้ 2 วัน ก่อนจะตั้งข้อหา และเริ่มกระบวนการขับออกนอกประเทศหรือปล่อยตัว การกำหนดบทลงโทษขยายคำนิยามของการก่อการร้ายให้ครอบคลุมชาวต่างประเทศที่ระดมทุนสนับสนุนสมาชิก หรือ ให้การสนับสนุนด้านอุปกรณ์ต่างๆแก่องค์กรก่อการร้าย เพื่อขับออกนอกประเทศ การชดเชยค่าเสียหายกรณีเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ได้รับอนุญาต การคุ้มครองการชดเชยค่าเสียหายกรณีเปิดเผยข้อมูลแก่รัฐบาล

²⁶ http://bambooweb.com/articles/U/S/USA_Patriot_Act.html

รัฐธรรมนูญฉบับนี้หากเทียบเคียงกับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 โดยเฉพาะอำนาจในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และการควบคุมบุคคลผู้ต้องสงสัย เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

บทบัญญัติของกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีอยู่ 2 กรณีคือ บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C. Title 50 –War and Nation Defense)²⁷ และ สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติจากธรรมชาติ ตาม U .S.C.Title 42 เรื่อง Disaster Relief – Emergency Preparedness โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไปของการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนี้

(ก.) บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม การก่อการร้าย

2.1.3.1 เงื่อนไขและวิธีการของการใช้อำนาจ

ได้วางเงื่อนไขในการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประธานาธิบดีไว้ใน Title 50 Chapter 34 Subchapter 2 มาตรา 1621 เรื่อง “การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ โดยประธานาธิบดี (Declaration of nation emergency by President) การให้พิมพ์เผยแพร่ประกาศใน Federal Register (publication in Federal Register)

บทบัญญัตินี้ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ร่วมกับรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ที่ใช้ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในสถานการณ์การก่อการร้าย ความมั่นคง และความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ ภายใต้ความยินยอมของสภา Congress โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังนี้

(a) ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของรัฐสภาต่อการใช้อำนาจวิสามัญ หรือ อำนาจพิเศษ ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ซึ่งคำประกาศดังกล่าวจะต้องส่งไปที่รัฐสภาในทันทีและจะต้องพิมพ์เผยแพร่ใน Federal Register

(b) บทบัญญัติใดของกฎหมายที่ใช้อำนาจหรือหน้าที่กระทำการใดในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาตินั้น จะมีผลหรือยังคงมีผลอยู่

²⁷ http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode50/usc_sec_50_00001621---

(1) เฉพาะเมื่อประธานาธิบดีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (ภายใต้ความในบทบัญญัตินี้

(a) และ

(2) ภายใต้ความในหมวดนี้ จะไม่มีกฎหมายที่ออกมาภายหลังวันที่ 14 กันยายน 1976 มาแทนที่บทบัญญัติในส่วนนี้ได้ เว้นแต่จะกระทำโดยอ้างถึงบทบัญญัติในส่วนนี้ และประกาศว่าจะใช้เป็นกฎหมายใหม่แทนบทบัญญัติส่วนนี้”

2.1.3.2 ผลของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

บทบัญญัติใน U.S.C. Title 50 Chapter 34 Subchapter 3 มาตรา 1631 เรื่อง “การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ โดยคำสั่งของฝ่ายบริหาร ประกาศเผยแพร่ใน Federal Register : และแจ้งแก่รัฐสภา (Declaration of Nation emergency by Executive order, authority ,publication in Federal Register,transmittal to Congress)

เมื่อประธานาธิบดีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติแล้ว การใช้อำนาจเป็นของประธานาธิบดีทั้งสิ้น เว้นแต่ประธานาธิบดีจะได้อำนาจ หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่กระทำการ นอกจากนั้น เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ จะต้องประกาศใน Federal Register และแจ้งแก่รัฐสภาเพื่อทราบ

นอกจากนั้นเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว บทบัญญัติของ U.S.C. Article 2 Section 2 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีไว้ใน Article 2 Section 2 (Power and duties of the President of the United State) Clause 1 ไว้ว่า “ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา (commander-in-chief) โดยความเห็นชอบของ สภา Congress และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว ได้ให้อำนาจของประธานาธิบดีมอบอำนาจให้กับ Executive Branch ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ด้วย อำนาจของประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของกองทัพ สามารถสั่งการให้หน่วย National Guard ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งรัฐสภาได้ให้อำนาจไว้ เกี่ยวกับการจัดการในเรื่องความปลอดภัยของชาติ โดยมีอำนาจ 2 ส่วนคือ อำนาจเหนือบุคคล (Power over Person) มีอำนาจในการจำกัดขอบเขตของแต่ละบุคคลที่ถือว่าเป็นการคุกคามต่อความปลอดภัยแห่งชาติ การจำกัดการเดินทางเข้าหรือออกจากประเทศสหรัฐอเมริกา จำกัดวิธีการเข้าถึงสัญชาติของสหรัฐอเมริกา จำกัดความเคลื่อนไหวของบุคคลภายในประเทศสหรัฐอเมริกา บังคับการลงทะเบียนกับรัฐบาล จำกัดอิสระของการอยู่ร่วมกัน คือ การป้องกันแต่ละบุคคลเกี่ยวกับโอกาสการจ้างงานที่คุกคามต่อความปลอดภัย ของชาติและเคลื่อนย้ายจากสหพันธรัฐที่เห็นว่าคุกคามต่อความปลอดภัยของประเทศ การยกเลิกขั้นตอนการจับกุมจะต้องมีหมายจับ (Suspend Habeas Corpus) การประกาศกฎอัยการศึก (Declare martial law) กำหนดหน้าที่ของกองทัพที่

จะต้องช่วยในด้านกองทัพในต่างประเทศ (to assist in military matters in any foreign country) อำนาจเหนือการควบคุมและกฎข้อบังคับของทรัพย์สิน คือ สิ่งวัตถุที่สะสมสำหรับใช้ในทางยุทธศาสตร์, กำหนดให้มีการจำกัดการส่งออก ให้อำนาจต่อการจัดสรรวัตถุในเส้นทางที่เห็นว่าสำคัญเพื่อสนับสนุนการป้องกันประเทศตึงค่าจ้างและ ราคา อำนาจเหนือการสื่อสาร, การรายงานต่อรัฐสภา และมีสิทธิในการไม่ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ การออกคำสั่งระงับการพิมพ์ การโฆษณา ขณะที่เห็นว่าเป็นภัยคุกคามต่อประเทศ หรือ ในระหว่างสงคราม หรือการคุกคามของสงคราม อาจตั้งระเบียบปฏิบัติในการตรวจจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (mail) รวมถึงการสื่อสารระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกา กับต่างชาติ

2.1.3.3 ขอบเขตระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

บทบัญญัติใน U.S.C. ได้บัญญัติไว้ใน Title 50 Chapter 34 Subchapter 2 มาตรา 1622 เรื่อง “สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ” (National emergencies) โดยได้กำหนดขอบเขตระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้อย่างชัดเจน อำนาจของประธานาธิบดี อำนาจรัฐสภา รวมถึงกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจโดยระยะเวลา ดังนี้

(A) กระบวนการสิ้นสุด (Termination methods)

สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติใดที่ถูกประกาศโดยประธานาธิบดีตามบทบัญญัติส่วนนี้จะสิ้นสุดเมื่อ

- (1) มีการลงมติร่วมกันของทั้งสองสภาให้สถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดไป
- (2) ประธานาธิบดีประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดไป สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติใดๆ ที่ประกาศโดยประธานาธิบดี ให้สิ้นสุดไป ณ วันที่มีการกำหนดให้สิ้นสุดตาม (1) หรือ ณ วันที่มีคำประกาศของประธานาธิบดีให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดลงตาม (2) ของมาตรานี้ การใดก็ตามที่ได้ทำไปตามอำนาจหน้าที่เนื่องมาจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแม้จะเกิดขึ้นภายหลังวันที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมิให้ถือว่าการสิ้นสุดดังกล่าวมีผลต่อ

(a) การกระทำ และการดำเนินการทั้งหลายที่ยังอยู่ในระหว่างการสรุปหรือตัดสินใจขั้นสุดท้ายในวันที่สิ้นสุดสถานการณ์ฉุกเฉิน

(b) การกระทำ หรือการดำเนินการทั้งหลายที่โดยพื้นฐานแล้วได้กระทำลงก่อนสิ้นสุดการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

(c) สิทธิและหน้าที่ทั้งหลายที่ได้กำหนดไว้แล้วหรือ โทษที่ได้รับแล้วก่อนวันสิ้นสุดสถานการณ์ฉุกเฉิน

บทบัญญัติข้อยกเว้นดังกล่าวข้างต้น เป็นการปิดช่องว่างของกฎหมาย เนื่องจากประกาศการสิ้นสุดของสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยประธานาธิบดี การกระทำ หรือ การดำเนินการจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินยังคงมีผลอยู่ สิ้นผลเฉพาะสถานการณ์ฉุกเฉินที่ยกเลิกเท่านั้น

(B) การสิ้นสุดของสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติโดยการตรวจสอบของรัฐสภา (Termination review of nation emergencies by Congress)

ภายในไม่เกิน 6 เดือน นับแต่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ หรือ ภายในไม่เกิน 6 เดือนนับแต่วันที่มีการขยายเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปในแต่ละช่วง จะต้องมีการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา เพื่อลงมติร่วมกันว่าจะให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดไปหรือไม่ ขั้นตอนนี้เป็น การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภาว่ามีความจำเป็นจะต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปหรือไม่ จะเห็นได้ว่ามีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในเรื่องเหตุผล ความจำเป็น และระยะเวลาในการประกาศไว้ทุกขั้นตอน

(C) การสิ้นสุดโดยอัตโนมัติของสถานการณ์ฉุกเฉิน (Automatic Termination of nation emergency): การอื่น: ขอย้ายระยะเวลาโดยประธานาธิบดี ต่อ รัฐสภา: การพิมพ์เผยแพร่ลงใน Federal Register

สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติที่ประกาศโดยประธานาธิบดี ตามบทบัญญัติส่วนนี้ให้สิ้นสุดไป ณ วันที่ครบกำหนด 1 ปี นับจากที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว และหากว่าประธานาธิบดีต้องการให้สถานการณ์ฉุกเฉิน ยังคงมีผลอยู่ต่อไปจะต้องขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ภายในกำหนด 90 วัน ถ้าประธานาธิบดีมิได้พิมพ์เผยแพร่ Federal Register และแจ้งแก่รัฐสภาว่าสถานการณ์ฉุกเฉินจะคงมีผลอยู่ ภายหลังจากวันครบกำหนด 1 ปีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสิ้นสุดไป บทบัญญัตินี้เป็นการให้สิ้นสุดโดยอัตโนมัติ หากไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้บทบัญญัติของการสิ้นสุดของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้วางบทบัญญัติไว้ใน U.S.C. Title 50 Chapter 34 Subchapter 1 มาตรา 1601 การสิ้นสุดของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน(Termination of existing declared emergencies)

(a) อำนาจและอำนาจหน้าที่ทั้งหลายที่เป็นของประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐบาลกลางสหรัฐ หรือ หน่วยงานทางบริหาร เช่น กระทรวง หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐบาล ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ที่ยังมีผลอยู่จนถึงวันที่ 14 กันยายน ค.ศ.1976 เป็นต้น

(1) การกระทำและการดำเนินการทั้งหลายที่ยังอยู่ในระหว่างการสรุปหรือตัดสินใจขั้นสุดท้ายในวันดังกล่าว

- (2) การกระทำหรือการดำเนินการทั้งหลายที่โดยพื้นฐานแล้วได้กระทำลงก่อนวันดังกล่าว
- (3) สิทธิและหน้าที่ทั้งหลายที่ได้กำหนดไว้แล้วหรือโทษที่ได้รับแล้วก่อนวันดังกล่าว
- (b) โดยความมุ่งหมายของบทบัญญัตินี้ คำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินทั้งหลายที่มีผลอยู่” (any national emergency in effect) นั้น หมายถึงสภาวะของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทำโดยประธานาธิบดี

(ข.) บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติ

บทบัญญัติตาม U.S.C. Title 42 เรื่อง Disaster Relief – Emergency Preparedness²⁸ ได้วางขั้นตอนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและภัยพิบัติ (Emergency And Disaster Declaration Process) ไว้ใน Chapter 14 ได้บัญญัติให้ประธานาธิบดี เป็นผู้มีอำนาจประกาศสภาวะฉุกเฉินโดยผู้ว่าการรัฐจะต้องเสนอจัดทำรายงานเสนอถึงประธานาธิบดีเมื่อประธานาธิบดีประกาศสภาวะฉุกเฉินแล้ว จะต้องคัดเลือกผู้ประสานงานกลางขึ้นมารับผิดชอบดูแลพื้นที่นั้นๆ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องเสนอ สภา Congress เพื่อเห็นชอบ ประธานาธิบดีมีอำนาจตามหลักทั่วไปใน U.S.C.

ในระบบกฎหมายของสหรัฐได้วางรูปแบบในการจัดตั้ง วิธีการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติอย่างละเอียด ร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ในแต่ละรัฐจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือและเตรียมการสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติไว้ เรียกว่า State Natural Disaster Assistance Act กำหนดไว้ใน U.S.C. §5170²⁹ ซึ่งได้ให้อำนาจผู้ว่าการรัฐ (Governor) ที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับภัยพิบัติที่จะต้องควบคุมความรุนแรงที่เกิดขึ้น ที่ต้องดำเนินการโดยความจำเป็นเร่งด่วน ผู้ว่าการรัฐจะต้องรับผิดชอบในการจัดทำแผนสถานการณ์ฉุกเฉินมีหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลทางธรรมชาติ และเสนอแนวทางแก้ปัญหาของท้องถิ่นที่เกิดขึ้น เพื่อระงับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเสนอประธานาธิบดี ก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในสถานการณ์ที่ต้องการความช่วยเหลือชว่เวลา นั้นๆ หากเกินกำลังที่จะยับยั้งหรือช่วยเหลือได้ ต้องนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน การอพยพ การเตือนภัย การปฏิบัติการฉุกเฉิน การกู้ภัย การบรรเทาทุกข์ การฝึกการรับมือภาวะต่างๆ การประเมินเหตุการณ์ภายหลังภัยพิบัติ ตรวจสอบวิธีการเขียนรายงานประจำปี ประสานงานกับส่วนกลาง รัฐ และท้องถิ่น ในเรื่องการรับมือกับสถานการณ์ วิจัยและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี บทบัญญัติดังกล่าวได้วางแนวทางการบัญญัติกฎหมายเป็นแนวทางเดียวกันตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ของประเทศไทยที่มีการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือประชาชน

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

²⁹ <http://www.law.cornell.edu/uscode/search/display.html?terms=procedure>

เพียงแต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนไม่ได้กำหนด มาตรการ และขั้นตอน การให้ความช่วยเหลือแก่ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับเงื่อนไขการประกาศ ผลของการประกาศ และระยะเวลาการสิ้นสุดของสภาวะฉุกเฉินเป็นไปตาม U.S.C. ที่ได้บัญญัติไว้มีระบบการควบคุมโดย สภา Congress มีกำหนดไม่เกิน 6 เดือน หลังจากประกาศสภาวะฉุกเฉิน และทุกๆ 6 เดือนในกรณีที่สภาวะดังกล่าวยังคงมีอยู่ สภา Congress จะต้องประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาว่าสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นควรจะสิ้นสุดในช่วงระยะเวลาใด บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติอย่างละเอียด โดยมีการวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (Procedures Relating to the Use of Emergency Powers) เช่น ประธานาธิบดีจะต้องระบุบทบัญญัติของกฎหมายเสนอต่อรัฐสภา ประธานาธิบดี และหน่วยงานสหพันธรัฐจะต้องเก็บรายงาน บันทึกของกฎ และ กฎข้อบังคับทั้งหมดต่อรัฐสภาระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อประโยชน์ต่อการใช้งบประมาณแผ่นดิน เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจ รวมถึงศึกษาปัญหา ข้อดีข้อเสียของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

จากการศึกษาพบว่าการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่น (Local Emergency Declaration) มีความสอดคล้องกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของสหพันธรัฐ (State of Emergency Proclamation) ดังนี้

1) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินท้องถิ่น (Local Emergency declaration) เป็นของผู้ว่าการรัฐ (Governor's State of Emergency Proclamation) โดยได้กำหนดระดับหรือ ชนิดของประกาศ (Types of Declarations) ไว้ดังนี้ ผู้ว่าการรัฐประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้เฉพาะสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยธรรมชาติ หรือ สิ่งแวดล้อม แต่หากภัยพิบัติรุนแรงที่ในระดับรัฐ ไม่สามารถที่จะควบคุมสถานการณ์ได้จะต้องเสนอความต้องการจะให้ความช่วยเหลือถึงสหพันธรัฐ เมื่อสหพันธรัฐเห็นว่าสถานการณ์รุนแรง (Federal Major Disaster) และต้องเข้าไปช่วยเหลือประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติได้ (Presidential Declaration of a Federal Major Disaster or Emergency) การเสนอความต้องการของรัฐที่จะให้สหพันธรัฐเข้าไปช่วยเหลือนั้น รัฐที่ขอความช่วยเหลือต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับชนิดของภัยวันที่เกิดเหตุ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้ว ประกอบกับจะต้องมีเอกสารรายงานที่เกี่ยวกับ หนังสือรับรองการประเมินความช่วยเหลือ แผนการที่จะช่วยเหลือในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Certification for implementation of the State Emergency Plan) การรับรองเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นร่วมกันระหว่างสหพันธรัฐ รวมถึงเงื่อนไขที่เสนอความต้องการที่จะขอความช่วยเหลือที่อยู่นอกเหนือจากการควบคุมภายในรัฐนั้น มีการกำหนดรายละเอียดขอบเขตเกี่ยวกับเครื่องมือ บุคคลากรที่ยังขาดแคลนประกอบกับแผนในการให้ความช่วยเหลือจะเห็นว่าการดำเนินการระหว่างรัฐกับสหพันธรัฐได้วางระดับขั้นความร้ายแรงของสถานการณ์ และวางขั้นตอน

แนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนมีหน่วยงานกลางที่เรียกว่า FEMA (Federal Emergency Management Agency) บริหารโดยผู้อำนวยการ FEMA เป็นผู้เสนอแนะ และวางแนวทางการปฏิบัติในการช่วยเหลือ ก่อนเสนอต่อประธานาธิบดี ก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามคำเสนอความต้องการที่ได้รับการร้องขอ (Request for Emergency declaration) แต่ถ้าหาก FEMA ได้พิจารณาในเรื่องความเสียหาย, ความพร้อมของแหล่งทรัพยากรของท้องถิ่น และรัฐประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาในอดีต รวมถึงผลการปฏิบัติที่ผ่านมา FEMA อาจจะมอบให้ท้องถิ่น หรือ ผู้อำนวยการรัฐเป็นผู้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเองได้

2) การใช้อำนาจของประธานาธิบดี และ ผู้ว่าการรัฐ มีกรอบระยะเวลาบังคับที่จะต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายในกำหนด เมื่อได้รับการร้อง โดยในกรณีที่ประธานาธิบดีได้รับคำร้องแล้ว กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ จะต้องประกาศภายใน 30 วันนับแต่เกิดสถานการณ์ หากกรณีที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากการก่อการร้ายนอกจากภัยพิบัติ ประธานาธิบดีจะต้องประกาศภายใน 5 วัน เพื่อเป็นการควบคุมการสั่งการไม่เกิดผลกระทบต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและขอความช่วยเหลือของรัฐดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้แผนการให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนของสหพันธรัฐ (Federal assistance under Federal Response Plan) สำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐภายในท้องถิ่นจะต้องประกาศภายใน 10 วันนับแต่เกิดสถานการณ์

2.2 การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายไทย

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินถือได้ว่าเป็น "อำนาจพิเศษ"³⁰ ของฝ่ายบริหาร นอกเหนือจากอำนาจในสถานการณ์ปกติทั่วไป อำนาจดังกล่าวจะเกิดขึ้นต่อเมื่อได้เกิดสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ การจลาจล การสงคราม การก่อการร้าย ตามที่ได้ให้คำจำกัดความของสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ซึ่งหากจะกล่าวในเรื่องของความมั่นคงจะมีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย เนื่องจากสถานการณ์ความมั่นคงเป็นเรื่องความปลอดภัยของประเทศ โดยในระบบกฎหมายไทยได้มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงที่ตราเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประมวลกฎหมาย ทั้งสิ้น

³⁰ วิชาญ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2523) น.

จำนวน 75 ฉบับ³¹ และมีการแบ่งระดับ (Level) ของความรุนแรงของสถานการณ์เป็น 3 ระดับ คือ สถานการณ์ปกติ สถานการณ์ในภาวะคับขัน และ สถานการณ์สงคราม หากมีสถานการณ์หรือพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง จะใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกันตามสถานการณ์ สามารถแยกประเภทการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง 2 กรณี คือ

1) การใช้อำนาจในสถานการณ์ปกติที่เป็นเหตุเร่งด่วน

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีลักษณะการใช้อำนาจในสถานการณ์ปกติโดยที่ไม่จำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้มีอยู่หลายกรณี เช่น การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 17 หรือกรณีที่มีพฤติกรรม“ฉุกเฉิน” เป็นเหตุผลที่ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ใช้อำนาจตามมาตรา 50 ทวิตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ³² การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้รักษาการตามพระราชกำหนดควบคุมสินค้าตาม แนวชายแดน พ.ศ.2524 มาตรา 6 ที่เห็นว่าการกระทำอันกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ หรือ ความสงบเรียบร้อย การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สืบรวจการกักตุนสินค้า ตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโภคภัณฑ์ พ.ศ.2497 การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ

³¹สภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดแบ่งเพื่อจัดหมวดหมู่กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงไว้ด้วยกัน (Compilation of Law and Regulation on Security) แบ่งกฎหมายเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มกฎหมายความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย จำนวน 46 ฉบับ ,กลุ่มกฎหมายภาวะคับขัน จำนวน 8 ฉบับ (พระราชบัญญัติควบคุมการเข้าเคหะและที่ดิน พ.ศ.2504,พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยพ.ศ.2494,พระราชบัญญัติควบคุมการจัดการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484, พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548, พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พุทธศักราช 2489,พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484,พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคและของอื่นๆในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2488,พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารในภาวะฉุกเฉิน พุทธศักราช 2484 กลุ่มกฎหมายสงคราม รวม 5 ฉบับ,กลุ่มกฎหมายควบคุมสินค้าและโภคภัณฑ์ รวม 13 ฉบับ

³²มาตรา 50 ทวิ“เว้นแต่จะมีกรณีฉุกเฉินอันอาจเป็นภัยอันตรายแก่อากาศยานห้ามมิให้ผู้ควบคุมอากาศยานนำอากาศยานขึ้นลง ณ ที่หนึ่งที่ใดนอกจากสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานที่ได้รับอนุญาตหรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ระบุไว้สำหรับการบินเที่ยวนั้น”(มาตรา 50 ทวิเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498)

การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ในเรื่องการแฝงตัว การเข้าถึงข้อมูล³³ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นประเภทคดีที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาหน่วยงานที่จะใช้อำนาจดังกล่าว จะต้องเป็นหน่วยงานที่กฎหมายกำหนด เช่น F.B.I. และจะต้องเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับ องค์การอาชญากรรมและยาเสพติด หรือ เป็นกรณีที่จะต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามรัฐธรรมนูญต่อการดำเนินการก่อการร้าย (U.S.Patriot Act 2001) เท่านั้น การใช้อำนาจในสถานการณ์ปกติที่เป็นเหตุเร่งด่วนเป็นการใช้อำนาจโดยต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การอนุญาต การห้าม การตรวจสอบ และพิจารณา เสนอแนะ ออกคำสั่ง สั่งการ แก้ไข หรือ การใช้อำนาจที่ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การบังคับ จัดการ ทำลาย จับกุม สอบสวนที่ เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปไม่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

2)การใช้อำนาจในช่วงสถานการณ์ไม่ปกติ หรือ กรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน

นอกเหนือจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นไปตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ที่มีเงื่อนไข วิธีการ และการใช้อำนาจดังนี้

2.2.1 เงื่อนไขและวิธีการของการใช้อำนาจ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 ในกฎหมายฉบับเดิม ได้ถูกยกเลิก และได้ตราเป็นพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.

³³ มาตรา 25 “ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือ สื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิด ที่เป็นคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้...ฯลฯ “

มาตรา 27 “ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสาร หรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือ กลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด...ฯลฯ”

2548 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี แต่ตามบทบัญญัติตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ในมาตรา 5 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องขอความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี หากเปรียบเทียบเงื่อนไขการใช้อำนาจในระบบกฎหมายต่างประเทศแล้วพบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะต้องขอความเห็นชอบจาก สภา Congress เป็นความแตกต่างกันในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ในขั้นตอนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ได้แบ่งประเภทของสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทยมี 2 ประเภท คือ

ประเภทแรกคือ สถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา บทบัญญัติในมาตรา 5 ไม่ได้ให้ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดาไว้ชัด แต่ได้บัญญัติไว้กว้างๆว่า "เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น" ซึ่งต้องนำคำจำกัดความในมาตรา 4 มาพิจารณาว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินหรือไม่ เช่น สถานการณ์ฉุกเฉินทั่วไป เช่น ภัยธรรมชาติ การจลาจล การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินลักษณะนี้ ทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง มีอำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 โดยการออกข้อกำหนดโดยนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น เช่น การห้ามมิให้บุคคลได้ออกนอกเคสสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด (curfew) การห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุม กระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย การห้ามการเสนอข่าว อันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว

ประเภทที่สอง คือ สถานการณ์ฉุกเฉินแบบร้ายแรง ตามมาตรา 11 ได้วางเงื่อนไขไว้ว่าเป็นสถานการณ์ที่มีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สิน หรือ มีเหตุอันควรเชื่อว่า มีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ มีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหายุติอย่างมีประสิทธิภาพ และทันทั่วทั้ง โดยนายกรัฐมนตรีต้องขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เช่นเดียวกันกับสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา อย่างไรก็ตามไม่สามารถสถานการณ์ฉุกเฉินได้ทันทั่วทั้ง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อนได้ แต่ต้องดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายใน 3 วัน มิฉะนั้นสถานการณ์ดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุด

2.2.2 ผลของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

หลังจากมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

(1) การโอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นของนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีถูกโอนมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การสั่งการ และการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แต่เป็นการโอนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไขปราบปราม ระวังยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูช่วยเหลือประชาชน

บทบัญญัตินี้ถือได้ว่าการบูรณาการบุคคลในหน่วยงานของรัฐ และ บูรณาการ โดยเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วนายกรัฐมนตรี สามารถใช้บทบัญญัติกฎหมายได้ทุกฉบับที่นำมาเป็นมาตรการป้องกันแก้ไข และสามารถแต่งตั้งข้าราชการทุกระดับ ทบวง กรม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชกำหนดนี้ได้

(2) มีคณะกรรมการในรูปองค์กรกลุ่มทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบกลั่นกรองสถานการณ์ ตามบทบัญญัติ ในมาตรา 6 มีคณะกรรมการบริหารงานในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้คณะหนึ่งเป็นองค์กรกลุ่มทำหน้าที่แทนฝ่ายบริหารในการกลั่นกรองมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายใน และภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่เพียงเสนอแนะเท่านั้น เพราะนายกรัฐมนตรียังมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแม้คณะกรรมการจะไม่เห็นชอบด้วย เพราะแม้ไม่สามารถขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีก็ยังสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้อยู่นั่นเอง

(3) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามข้อกำหนดของนายกรัฐมนตรีที่ได้ออกตาม บทบัญญัติในมาตรา 9 และ มาตรา 11 ที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามกฎหมายทั่วไปหลายประการสรุปได้ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง มาตรการบังคับกับบุคคล คือ การห้ามชุมนุม การออกหมายเรียกมาให้รายงานตัว การจับกุม คุมขังบุคคลต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำความผิด ผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุน ทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการทางอาญาทั่วไป เพียงแต่จะต้องผ่านกระบวนการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานในการออกหมายเรียก หรือ หมายจับบุคคล แต่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ได้บัญญัติให้ใช้มาตรการดังกล่าวได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่มาตรการเกี่ยวกับการจับกุมกฎหมายได้บัญญัติ

ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ มีอำนาจจับกุม และควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน ขยายระยะเวลา การควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้วหากจะต้องควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรการดังกล่าวแม้จะมีศาลทำหน้าที่ควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาได้มากกว่าความจำเป็น

มาตรการดังกล่าวนี้ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีได้มอบอำนาจประกาศมอบหมายให้ตำรวจทหาร มีอำนาจในการใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปัจจุบันนี้ มาตรการดังกล่าวนี้รวมถึง การห้ามมิให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ห้ามมิให้ออกนอกเคสสถาน (curfew)

ประการที่สอง มาตรการเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลบุคคล เช่น ตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรศัพท์ โทรศัพท หรือ การสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการส่งกระสุนหรือยับยั้งการติดต่อ หรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม

ประการที่สาม มาตรการที่ใช้บังคับกับทรัพย์สิน เช่น การออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ หรือ สินค้า เครื่องอุปโภค บริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็ว และหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจจะระงับเหตุการณ์ ได้ทันทั้งที่

ประการที่สี่ มาตรการเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น การห้ามเสนอข่าว จำหน่าย หรือเผยแพร่สิ่งพิมพ์ หรือ สื่ออื่นใดที่มีข้อความอันทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือ เจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร

2.2.3 ขอบเขตระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ แต่สามารถขยายระยะเวลาได้คราวละไม่เกินสามเดือน และเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ หากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พ.ศ.2495 ในมาตรา 4 ได้บัญญัติไว้เพียงว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับได้ต่อเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย

ตามบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 หากมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องประกาศโดยนายกรัฐมนตรีโดยต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ยกเว้นเป็นกรณีเร่งด่วนไม่สามารถขออนุมัติคณะรัฐมนตรีได้ทัน

ขั้นตอนที่สอง ขั้นตอนที่มีการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจ

- การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ปัจจุบันได้มีประกาศลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2548 อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มาตรา 7 วรรคสอง และวรรคหก คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามกฎหมายโอนมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีหลายฉบับ และมอบหมายหน้าที่ให้กับรองนายกรัฐมนตรีแทนนายกรัฐมนตรีได้

- การเสนอตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อปฏิบัติตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ตามมาตรา 7 วรรคหก จัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้(กอ.สสส.จชต.) ตามประกาศลงวันที่ 20 สิงหาคม 2548 เพื่อที่เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ออกกฎ คำสั่ง และ ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติการ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

- มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ 3/2548 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2548 มอบหมายให้ พลตำรวจเอกชิตชัย วรรณสถิตย์ เป็นผู้รับผิดชอบ

- แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ หัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินและคณะที่ปรึกษา โดยให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ใน กอ.สสส.จชต.เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 โดยมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ขั้นตอนที่สาม ขั้นตอนการออกข้อกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดาตามมาตรา 9 หรือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบร้ายแรงตามมาตรา 11 ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองจะต้องนำข้อกำหนด หรือ ประกาศที่ออกตามกฎหมายไปใช้บังคับกับประชาชน ในปัจจุบันได้มีการออกหมายเรียก การตรวจค้น และการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยโดยการจับกุมมาซักถามตามมาตรา 11

นี้แล้วตามประกาศลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2548 จึงมีปัญหว่าในขั้นตอนนี้หากเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองโดยไม่ชอบ จะควบคุมและตรวจสอบได้มากน้อยเพียงใด หรือไม่สามารถตรวจสอบได้

ขั้นตอนที่สี่ การขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินปัจจุบันมีการขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นครั้งที่ 4 จนถึงปัจจุบันโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารด้วยกัน

ขั้นตอนที่ห้า การยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อพ้นสถานการณ์นั้นแล้วโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศยกเลิก

จากการศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มีความใกล้เคียงกับระบบกฎหมายในต่างประเทศในหลายๆ ประเด็นโดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

1. เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว อำนาจเป็นของนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว เหมือนกับอำนาจของประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาตามรัฐธรรมนูญ และการใช้มาตรา 16 ตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

2. เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน บทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือบุคคล เช่น การจับกุม การค้น การออกหมายเรียก การห้ามออกจากเคสสถานในเวลาที่กำหนด เป็นมาตรการที่ไม่มีความแตกต่างกันนัก แต่มาตรการในการคุ้มครองบุคคล การเข้าถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ระบบกฎหมายของไทย มีความใกล้เคียง U.S.Patriot Act 2001 ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างมาก