

บทที่ 5

บทสรุป

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือ ปัดป้องภัยสาธารณะ จากสถานการณ์ทางภาคใต้ของประเทศไทย เป็นการบัญญัติกฎหมายอย่างเร่งด่วนเหมือนกับสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อประมาณ 50 ปีที่ผ่านมา ในเหตุการณ์กบฏในเมืองอัลจีเรีย ประเทศฝรั่งเศส ที่ได้มีการตรากฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ รัฐบัญญัติวันที่ 3 เมษายน 1955 ในสมัยที่ นาย Edgar Faure เป็นนายกรัฐมนตรี และได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินใช้ในเมืองอัลจีเรียในวันเดียวกันหลังจากเกิดเหตุการณ์ในอัลจีเรียเพียง 17 วัน แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวในหลายกรณี กล่าวคือ รัฐบัญญัติวันที่ 3 เมษายน 1955 ได้เสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุด เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในบทบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย เช่น หากมีผู้ฟ้องโต้ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครอง เช่น มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจที่กระทบกระเทือนสิทธิ และเสรีภาพ ศาลปกครอง หรือ ศาลปกครองสูงสุด จะต้องวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ซึ่งจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารได้ตรากฎหมายเพื่อใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินแต่ไม่ต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจจะหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งที่การที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการกระทำทางการปกครอง ซึ่งหากว่าไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติยกเว้นไว้ได้แล้ว หมายความว่าในสถานการณ์ฉุกเฉิน ฝ่ายปกครองก็จะสามารถทำอะไรก็ได้ แม้เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเกินกว่าความจำเป็นของสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น การที่ไม่สามารถควบคุม ตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้นั้นย่อมขัดต่อหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง และฝ่ายปกครองก็จะกระทำเกินขอบเขตอำนาจของตนได้ในที่สุด อย่างไรก็ตามสถานการณ์บางอย่าง การที่จะให้ฝ่ายปกครองเคร่งครัดในหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ก็จะไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจจนไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจได้เลยทีเดียว แต่จะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉินได้มากน้อยเพียงใดเท่านั้น

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งจากการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ของฝ่ายบริหารได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารไว้อย่างมากมาย โดยให้นายกรัฐมนตรีสามารถบูรณาการในการใช้อำนาจ การบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับที่เป็นของรัฐมนตรี เป็นของนายกรัฐมนตรีชั่วคราว เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอำนาจของนายกรัฐมนตรีกรณีนี้ ไม่แตกต่างกับอำนาจของประธานาธิบดีในประเทศฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา แต่การใช้อำนาจของประธานาธิบดีได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติโดยรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน การตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ตามมาตรา 218 นี้ แม้จะมีขั้นตอนการเสนอรัฐสภาแต่ก็ไม่อาจทำให้มีการควบคุมตรวจสอบโดยตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐสภาเพียงมีมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจแก้ไขพระราชกำหนดดังกล่าวแต่อย่างใด การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองในกรณีนี้จึงขาดความเชื่อมโยงผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยผู้แทนต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่กระทบกระเทือนสิทธิ หรือ จำกัด เสรีภาพของประชาชน คงไม่ผิดนักที่นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนได้ให้ความเห็นไว้ว่ารัฐบาลได้มีการเตรียมการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว แต่มิได้นำเสนอเข้ารัฐสภา เพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติแต่เป็นการสร้างความชอบธรรมทางรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยโอกาสเหตุการณ์ที่จังหวัดยะลาเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2548 เพื่อควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนทางภาคใต้¹

การศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาเห็นประเด็นปัญหาสำคัญอยู่ที่การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉินว่าสามารถควบคุมการใช้อำนาจได้มากน้อยเพียงใด โดยทำการศึกษาเทียบเคียงกับระบบกฎหมายต่างประเทศ ในระบบ Common Law และ Civil Law เพื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบในขั้นตอนของการบังคับใช้กฎหมาย การควบคุม การใช้อำนาจ ซึ่งพบว่าในทฤษฎีของระบบกฎหมายต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยเป็นแนวทางการควบคุมการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้แล้ว นอกจากนั้น ผู้ศึกษาได้พบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ดังนี้

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ้างใน หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 22 (กรกฎาคม 2548), น. 4.

(1) การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศสมีทฤษฎีว่าด้วยอำนาจในยามสงคราม และในสถานการณ์ไม่ปกติที่พัฒนามาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในสถานการณ์ที่ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง เช่นสถานการณ์สงคราม ภัยธรรมชาติ โรคระบาด ทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย แต่จะต้องกระทำไปเพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เนื่องจากมาตรการระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพได้มากกว่าปกติ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายของต่างประเทศจะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งก่อนและหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในระบบรัฐสภาการยกเว้นหรือลดการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส ไม่ได้หมายความว่ามาตรการต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่กระทำลงไปจะหลุดพ้นจากการควบคุมโดยองค์กรตุลาการระบบกฎหมายฝรั่งเศสยอมรับแต่เพียงการลดหรือละเว้นกระบวนการควบคุม ก่อน การใช้อำนาจเท่านั้น การควบคุม หลัง การใช้อำนาจ ยังถือหลักนิติรัฐที่การปฏิบัติทางการปกครองของฝ่ายปกครอง จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจและชอบด้วยกฎหมาย สำหรับระบบกฎหมายของไทย ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 เห็นว่าการควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉินต้องแยกพิจารณาการใช้อำนาจในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ขั้นตอนการออกคำสั่ง ข้อกำหนด ของฝ่ายปกครองหลังจากมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเห็นว่าการควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะควบคุมได้เฉพาะขั้นตอนหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรีถือได้ว่าเป็น“การกระทำของรัฐ”(Act of State) ที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรง และรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา จึงอยู่นอกเหนือการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้เพราะกฎหมายประสงคิให้รัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบทางการเมืองมิใช่ตรวจสอบทางกฎหมาย มิฉะนั้นศาลปกครองจะต้องก้าวล่วงไปในเรื่องของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามมาตรการ ประกาศ ข้อกำหนดของฝ่ายบริหารที่ได้ออกหลังจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางการปกครอง ควรจะต้องอยู่ในอำนาจในการควบคุมของศาลปกครอง

(2) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ได้บัญญัติให้สถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติ สถานการณ์การก่อการร้าย ให้อำนาจหน่วยงานต่างๆในการดำเนินการปราบปราม แต่ไม่ได้วางแนวทางในเรื่องของการป้องกันไว้ ในระบบกฎหมายในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว หน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทเกี่ยวกับการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ องค์การบริหารงานใน

สถานการณ์ฉุกเฉิน(The Federal Emergency Management Agency (FEMA)) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉิน และให้ข้อแนะนำถึงความจำเป็นที่จะประกาศให้พื้นที่ใดตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่หน่วยงานจะให้ความช่วยเหลือ ลักษณะหน่วยงานดังกล่าวคล้ายกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน และ บรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น ทำให้การแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน การฟื้นฟู เป็นไปอย่างมีแบบแผน แม้จะในยามปกติที่ไม่มีการสู้รบ ซึ่งจะเห็นว่าปัญหาภัยพิบัติ ความมั่นคง การก่อการร้าย ได้ทวีความรุนแรงขึ้นในต่างประเทศในประเทศไทย สำหรับในประเทศไทยควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อวางระบบการควบคุม สั่งการ และ ศึกษาแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ซึ่งจะต้องมีความเกี่ยวพันกันในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นระบบ ระหว่าง ผู้บังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ ระหว่าง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 ที่มีคณะกรรมการทำหน้าที่เกี่ยวกับการ ช่วยเหลือ บรรเทา ภัยสาธารณะ เพื่อป้องกันปัญหาความทับซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่บางประการ เพื่อจะได้วางมาตรการต่างๆเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉินที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

(3) ผู้เขียนได้เสนอให้แก้ไขพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ คือ

กรณีที่หนึ่ง ขั้นตอนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งแรกไม่ควรมีระยะยาวนานเกินไป เนื่องจากกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็น ควรกำหนดระยะเวลาในการประกาศไม่เกินกว่า 30 วัน

กรณีที่สอง ในขั้นตอนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นกรณีที่หัวหน้าฝ่ายบริหารเห็นว่าเป็นเรื่องฉุกเฉิน จำเป็น เร่งด่วน โดยจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารที่เป็นขั้นตอนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งแรก แต่ในการขอขยายระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน ฉะนั้นการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินควรแก้ไขบทบัญญัติตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ว่าการขอขยายระยะเวลาสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเพื่อเป็นการตรวจสอบ และถ่วงดุลในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยให้รัฐสภามีหน้าที่ในการนำข้อมูลความจำเป็นความเหมาะสมในมาตรการต่างๆระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปกครองได้ดำเนินการไปแล้วมาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาขยายระยะเวลา ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินว่าจะให้ขยายระยะเวลาหรือไม่ จะให้ขยายระยะเวลายาวนานเท่าใด มิใช่คณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารด้วยกันเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ

เพราะในข้อเท็จจริงคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกับหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีที่ไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้

(3) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ในการออกประกาศมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ พลเรือน ในการใช้อำนาจ ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้ เช่น การออกหมายเรียก การค้น การจับกุม และการเข้าถึงข้อมูลส่วนตัวทางอิเล็กทรอนิกส์ การดำเนินการดังกล่าวควรมี มาตรการควบคุมอย่างใกล้ชิดในการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาจากการใช้บทบัญญัติของกฎหมาย Patriot Act 2001 และ ในประเทศอังกฤษ เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมาตรการพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวโดยเฉพาะมาตรการ จับกุม และคุมขังที่มีขอบด้วยกฎหมาย