



บทที่ 1

บทนำ

ในขณะที่ประเทศตกอยู่ในวิกฤตการณ์ฉุกเฉิน การรักษาความสงบเรียบร้อยจะไม่สามารถใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ในปรกติเข้าดำเนินการได้ การให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารเข้าจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นรีบด่วน อำนาจพิเศษที่กล่าวถึงนั้นจะต้องเป็นอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด สามารถที่จะกระทำการในขอบเขตกว้างขวางกว่าอำนาจปรกติ จึงเป็นเหตุให้การใช้อำนาจดังกล่าวกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ง่าย แต่การกระทำดังกล่าวเป็นความจำเป็นที่ทางฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการเพื่อจุดมุ่งหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม

ในประเทศ “นิติรัฐ” ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้อำนาจกฎหมาย การกระทำอันเป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชน โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะนั้นจะกระทำมิได้ การให้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอำนาจรัฐอย่างหนึ่งที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงกว่าปรกติ จึงต้องมีกฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะให้กระทำการดังกล่าวได้ เนื่องจากความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ

อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะเบ็ดเสร็จมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความรุนแรงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ยกตัวอย่าง เช่น ประเทศอยู่ในระหว่างสงคราม การประกาศกฎอัยการศึกทำให้มีการโอนอำนาจแก่ฝ่ายทหารทั้งด้านการบริหารและตุลาการ แต่ในสถานการณ์ที่รุนแรงน้อยกว่า เช่น เกิดการก่อความวุ่นวายทางการเมือง การจลาจล เกิดภัยพิบัติสาธารณะทั้งที่เป็นภัยจากอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติ ทำให้เกิดความขัดข้องต่อการบริหารราชการ เป็นสถานการณ์ในขอบเขตพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนน้อยกว่าการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457

พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 นี้ได้บัญญัติขึ้นมากกว่า 40 ปี ภายใต้อากาศที่ค้ำึงถึงความสามารถและอำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่มีความเบ็ดเสร็จของอำนาจที่น้อยกว่าพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 กฎหมาย

ฉบับนี้ให้อำนาจมากในการลิดรอนต่อหลักสิทธิมนุษยชน สิ่งที่เห็นได้คือกฎหมายฉบับนี้ขาดกลไกของการสร้างดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างประสิทธิภาพในการบริหารและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จากเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 กฎหมายฉบับนี้ถูกนำประกาศบังคับใช้อีกครั้งหนึ่งโดยหวังว่าจะมีผลต่อการยับยั้งวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งผลปรากฏว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่บังเกิดผลในทางจิตวิทยา หรือมาตรการบังคับใดที่ชัดเจนเพียงพอต่อการยับยั้งวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างพึงพอใจมากนัก แต่กลับปรากฏว่ามีการใช้อำนาจที่รุนแรงกว่าความจำเป็นในการยับยั้งวิกฤตการณ์ดังกล่าว

การตั้งคำถามต่อประสิทธิภาพและความไม่เหมาะสมของการใช้อำนาจกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน กฎหมายบางฉบับถูกยกเลิกเนื่องจากส่งผลในการใช้อำนาจที่รุนแรงเกินกว่าความจำเป็น เช่น พระราชบัญญัติผู้อำนวยความสะดวกการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน พ.ศ.2519 กฎหมายบางฉบับลดบทบาทการทำหน้าที่ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 ถูกกล่าวถึงประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ในขณะที่ประเทศไทยได้พยายามก้าวขึ้นเวทีโลกในฐานะประเทศที่พึ่งตนเอง ไม่ใช่ประเทศที่คอยรับและถูกกล่าวถึงว่าด้อยพัฒนา การเข้าสู่สังคมโลกอย่างทัดเทียมและสง่างามนั้น หลักเกณฑ์สากลที่เป็นการยอมรับในการอยู่ร่วมกันคือหลัง “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งในโลกตะวันตกกับตะวันออกยังขัดแย้งในแนวทฤษฎี แต่ทั้งโลกเห็นตรงกันในสิ่งที่เรียกว่าความเป็นมนุษย์ของประชาชนของคนที่จะต้องได้รับการเคารพอย่างแท้จริง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมืองเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งของการอยู่ร่วมกันของประชาคมโลกที่สงบสุข การที่ประเทศไทยจะก้าวสู่สังคมโลกกฎหมายใดที่ขัดแย้งกับหลักการดังกล่าวต้องแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมโดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่จะต้องสร้างกลไกอันสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

วัตถุประสงค์ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะ

(1) ทำการศึกษาถึงแนวคิดในการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งแนวคิดและกลไกทางกฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศโดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่อยู่ในขอบเขตของอำนาจทหารในกรณีมีการประกาศกฎอัยการศึกหรือภาวะสงคราม แต่เป็นการใช้อำนาจดังกล่าวในภาวะสันติ

(2) ศึกษาถึงแนวความคิดของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระหว่างที่รัฐมีความจำเป็นในการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะมาตรฐานสากลในสถานการณ์ฉุกเฉิน

(3) นำผลการศึกษาในสองข้อดังกล่าวมาศึกษาวิเคราะห์ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 สร้างกลไกของกฎหมายเพื่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินในขอบเขตของกฎหมาย และขณะเดียวกันกับสัดส่วนที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ความสำคัญของปัญหา

ภายใต้ภารกิจของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยินยอมให้รัฐล่าต่อหลักสิทธิมนุษยชนได้ตามความจำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้รัฐมีอำนาจที่มีประสิทธิภาพต่อการยับยั้งสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 เป็นกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการต่อวิกฤตการณ์ ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 ใช้เวลาในกระบวนการบัญญัติกฎหมายไม่ถึง 1 เดือน โดยประสงค์นำมาใช้แก้ปัญหาของสังคมขณะนั้นซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในระดับหนึ่ง จากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกนำประกาศใช้อำนาจอีกครั้ง แต่ผลปรากฏว่าไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ สาเหตุอาจมาจากหลายกรณีแต่ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวผ่านพ้นไปบุคคลหลายฝ่ายได้กล่าวถึงประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนี้ และที่สำคัญคือ การสร้างความยอมรับนับถือต่อกฎหมายเพื่อให้กฎหมายมีมาตรการบังคับ (Law Enforcement) และหลักการ

คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างการยอมรับนับถือต่อกฎหมาย จึงเห็นว่าการศึกษาดังกล่าวถึงการใช้อำนาจรัฐ และสร้างกลไกพิเศษเฉพาะสถานการณ์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินให้เกิดสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างประสิทธิภาพในการบริหารกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 โดยสอดคล้องกับหลักสากล เป็นสิ่งที่สมควรจะได้รับการศึกษาโดยละเอียดต่อไป

สมมติฐาน

พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 ขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการใช้อำนาจตามกฎหมายละเมิดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรที่จะมีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเพื่อเกิดดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในขอบเขตของกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ขอบเขตในการศึกษา

การวิจัยจะมุ่งศึกษาถึงแนวคิดการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะสันติทั้งที่เป็นแนวคิดของต่างประเทศและของประเทศไทย แล้วนำแนวคิดมาสรุปเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์หาจุดสมดุลย์ระหว่างประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495

แนวคิดและทฤษฎี

1. ทฤษฎีว่าด้วยความจำเป็นของรัฐ
2. ทฤษฎีสถานการณ์ไม่ปรกติ

วิธีวิจัย

ทำการวิจัยเอกสารกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน ศึกษาจากประสบการณ์การใช้อำนาจดังกล่าวในอดีตเปรียบเทียบวิเคราะห์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ ในด้านแนวคิดและกลไกทางกฎหมาย เสนอแนวทางในการปรับปรุงในขอบเขตของพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 โดยแบ่งการศึกษาเป็นบท ดังนี้

บทที่ 1 : บทนำ เป็นบทที่จะกล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตในการศึกษา แนวคิดในทางทฤษฎี และวิธีการวิจัย

บทที่ 2 : อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะกล่าวถึงแนวคิดของการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในอดีตและถึงปัจจุบัน โดยศึกษาจากวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมการเมืองของประเทศไทยและต่างประเทศในหลักเกณฑ์ที่เป็นการเฉพาะและสำคัญในกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน และข้อก้ำขำในการใช้อำนาจ

บทที่ 3 : มาตรฐานระหว่างประเทศในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะเป็นส่วนที่กล่าวถึงแนวคิดของหลักการสิทธิมนุษยชนของไทยและแนวคิดของประเทศในทางตะวันตก กล่าวถึงความสำคัญของหลักการแห่งสิทธิมนุษยชนซึ่งถูกนำมาเป็นบรรทัดฐานของการอยู่ร่วมกันของประชาคมโลก กล่าวถึงอนุสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วย การระงับ (Derogation) ในการปฏิบัติตามอนุสัญญาหรือบทบัญญัติในเรื่องสิทธิที่ไม่อาจระงับได้ (Non Derogation) จะได้กล่าวถึงระบบปฏิบัติในการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่อกรใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน และส่วนที่สำคัญคือมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามที่สมาคมนิติศาสตร์สากล (International Law Association) ที่ได้ร่าง Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency ว่าได้บัญญัติหลักการที่สำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างไร

บทที่ 4 : อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในต่างประเทศ : แนวคิดและกลไกทางกฎหมาย จะได้ศึกษาวิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในต่างประเทศโดยคัดเลือกศึกษากฎหมายที่ให้อำนาจในลักษณะดังกล่าวในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส แต่เนื่องจากจะนำผลการศึกษาในบทนี้เพื่อการศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อไปซึ่งเป็นกฎหมายที่ประเทศดังกล่าวนำมาบังคับใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะสงครามและภาวะสันติ ศึกษาถึงแนวคิดในการใช้อำนาจและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการศึกษากลไกทางกฎหมายของการใช้กฎหมายในและสถานการณ์ฉุกเฉินของแต่ละประเทศ ในประเด็นเดียวกันที่ใช้ศึกษาการใช้อำนาจและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหมายนำไปศึกษาวิเคราะห์ถึงดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495

บทที่ 5 : อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศไทย : แนวคิดและกลไกทางกฎหมาย บทนี้จะเป็นการกล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารในการยับยั้งและแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ว่ามีอะไรบ้างโดยยกบทบัญญัติมาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2502 และบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น และพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งที่ยังมีผลบังคับอยู่หรือยกเลิกไปแล้ว เช่น พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติผู้อำนวยความสะดวกรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พ.ศ.2519 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 โดยนำมาวิเคราะห์ในแนวคิดและนิติวิธีการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกฎหมายของไทย

บทที่ 6 : พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 : ประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายจากแนวคิดของผู้ร่างและผู้เสนอกฎหมาย ศึกษาถึงประสพการณ์การใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่าผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในกฎหมายฉบับนี้เป็นอย่างไร และวิเคราะห์ว่าหากจะให้กฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพและขณะเดียวกันคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นกฎหมายควรมีกลไกอย่างไรที่จะสร้างสัดส่วนที่สมดุลระหว่าง 2 ด้าน

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะจะได้สรุปแนวคิดการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในแนวทางของต่างประเทศเปรียบเทียบกับแนวคิดของประเทศไทย นำการศึกษาวิเคราะห์เสนอแนะการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495

ประโยชน์ที่จะได้รับ

จะทราบถึงแนวคิดและกลไกทางกฎหมายในทางกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่เป็นมาตรฐานสากลที่ประเทศต่างๆได้นำมาเป็นแนวปฏิบัติต่อการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495 ให้เกิดผลใน 2 ประการสำคัญคือประสิทธิภาพในการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่สำคัญที่นานาประเทศให้การยอมรับให้เป็นหลักการสากล ซึ่งการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองการปรับปรุงกฎหมายประเภทดังกล่าวจะต้องได้รับการดำเนินการ เพื่อสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมืองและจุดมุ่งหมายสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน