

บทที่ ๔

บทสรุป



การใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร มีเรื่องเกี่ยวข้องกับหลักนิติศาสตร์หลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือ เป็นอำนาจพิเศษ ไม่ใช่อำนาจปกติ ฉะนั้น จึงเป็นข้อยกเว้นมิใช่หลัก

ในทางปรัชญากฎหมายถือว่า หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของกฎหมาย คือกำหนดความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมหรือควบคุมให้สมาชิกในสังคมอยู่ด้วยกันด้วยความสงบสุข ดังที่เรียกกันในภาษาฝรั่งเศสว่า "bien public" หรือ "bien social" อย่างไรก็ตาม เราต้องยอมรับว่าตัวบทกฎหมายที่ใช้อยู่บางเรื่องบางฉบับ หรือหลักกฎหมายบางเรื่องที่ตั้งขึ้น และมีอิทธิพลครอบงำสังคมอยู่เป็นเวลานานหลายศตวรรษ อาจเป็นกฎนิติศาสตร์ที่ไม่สนองความต้องการของสังคม(bien public) ได้ในตลอดเวลาทุกสถานที่ ทุกสถานการณ์ เพราะเหตุนี้เอง จึงเกิดข้อยกเว้นขึ้น เพื่อบังคับใช้หันเหออกไปจากหลักหรือกฎนิติศาสตร์ที่ตั้งไว้ (Settled rule) เช่นในภาวะปกติ ย่อมมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร แต่ในภาวะสงครามหรือยามฉุกเฉิน จะยังคงสิทธิเสรีภาพอย่างนั้นไว้ โดยไม่นำพาคอ เหตุการณ์บ้านเมืองหาได้ไม่ คุณค่าหรือผลประโยชน์ที่จะนำไป เป็นข้ออ้างสร้างข้อยกเว้น จากหลักกฎหมายทั่วไปหรือหลักนิติศาสตร์ที่ตั้งไว้แล้ว ได้แก่ความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัย ความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของสังคม ตัวอย่าง เช่นหลักการ เคารพกรรมสิทธิ์ของสังคมที่ตั้งขึ้นแล้วและยุติแล้ว แต่ในหลายประเทศก็ได้ตรากฎหมายยกเว้น เช่นกฎหมายที่ดินที่กำหนดว่า ผู้ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนด อาจต้องสูญเสียที่ดินนั้น หรือรัฐอาจออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ในบางกรณี สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นข้อยกเว้นทั้งสิ้น

ปัญหาต่อไปมีว่า ชื่อยกเว้นนั้นมีได้ในทุกสังคม โดยที่ไม่ต้องพูดถึงลักษณะ การปกครองบ้านเมืองในสังคมนั้น แต่ใครควรจะเป็นผู้ออกความเห็นว่าจะถึงเวลา ต้องใช้ชื่อยกเว้นแล้ว แน่หนอนที่สุดในสังคมนั้นหรือเผด็จการ ผู้ปกครองที่เป็น เผด็จการย่อมต้องมีสิทธิพูดว่าถึงเวลาที่ควรใช้หลักหรือชื่อยกเว้น เพราะในที่สุดแม้จะ ใช้ชื่อยกเว้นนั้นเอง เป็นหลักก็ยอมเป็นได้ แต่ในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งถือการแบ่ง แยกอำนาจหรือแบ่งแยกหน้าที่ การไม่ก้าวก้าวอำนาจหน้าที่หรือการไม่ให้อำนาจใด ตกอยู่กับองค์กรใดเกินกว่าหนึ่งอำนาจ หากหลักหรือกฏนิศาสตร์ที่ยุติแล้ว ประวัติศาสตร์ ใค้พิสูจน์ เสมอมาว่าสังคมที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจนั้นจะมีการใช้อำนาจธิปไตยสืบสน กันและตามอำเภอ ราษฎรขาดหลักประกัน ไม่มีการตรวจสอบอำนาจ เช่น เจ้าหน้าที่ บ้านเมืองจับกุมเอง สอบสวนเอง ฟ้องร้องเอง พิจารณาลงโทษเอง หลักทาง จิตวิทยา สังคมวิทยา แม้แต่สามัญสำนึกก็บอกเราได้ว่า ราษฎรไม่มีหลักประกันความ ยุติธรรม ผลของการไม่แบ่งแยกอำนาจไม่ได้อยู่ที่อำนาจ ไม่ได้อยู่ที่การมีหลักประกัน หรือไม่เท่านั้น แต่เป็นช่องทางให้ผู้ใช้อำนาจสะสมอำนาจ และในที่สุดก็อีก เข็มกอบโกย ผลประโยชน์แสวงหาโภคผลใส่ตน ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎ์บังหลวง และปัญหาสารพัด ที่ตามมา

เมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจ เป็นกฏนิศาสตร์ที่ยุติแล้ว การไม่แบ่งแยกอำนาจ ก็เป็นชื่อยกเว้น ซึ่งเมื่อจะใช้ชื่อยกเว้นนั้น ก็ต้องคำนึงถึงคุณค่าหรือประโยชน์ดังกล่าว ช่างต้นค้วย ผู้เขียนมีความเห็นว่าในเบื้องต้น การก้าวก้าวหรือเกี่ยวข้องระหว่าง อำนาจในบางเรื่องน่าจะมีอยู่ได้ เพราะหากแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด เกรงตรง เกินไปอาจเกิดผลร้ายมากกว่าผลดี เช่นถ้าให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายอย่างเดียว ไม่ต้องพูดจากับฝ่ายบริหาร ให้ฝ่ายบริหารปกครองประเทศอย่างเดียว ไม่ต้อง เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการก้มหน้าก้มตาตัดสินคดีโดยไม่เกี่ยวข้องกับ สถาบันอื่น ก็จะทำให้เกิดผลร้ายบางที่สถาบันบางอย่างก็มีอำนาจสูงที่สุดขึ้น เองอย่างคาดไม่ถึง หรือมิฉะนั้นจะเข้าทำนองพายุเรือคนละทีโดยที่ไม่มีใครถึงจุดหมาย การแบ่ง แยกอำนาจอย่างเด็ดขาด โดยไม่นำพากันเลยไม่มีอยู่ในระบอบการปกครองใค้เคยในโลก

แม้ในสหรัฐอเมริกายังมีมาตรการคานและดุลยกัน เช่นแม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะ เปิดอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารไม่ได้ แต่ก็ม้ออำนาจให้ความเห็นชอบการกระทำ ของฝ่ายบริหารอยู่ เช่นการแต่งตั้งทูต ผู้พิพากษา รัฐมนตรี อย่างไรก็ตามที่ว่า ผู้เขียน เห็นด้วยที่อำนาจนั้นสมควร เกี่ยวข้องกัน มิได้หมายเลยไปถึงว่าจะ เห็นด้วย กับความคิดที่ว่า ยกอำนาจหนึ่งให้ผู้ใช้อำนาจอื่นดัง เช่นการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ หรือบทบัญญัติอื่นในทำนองเดียวกันของฝ่ายบริหาร เพราะนั้นไม่ใช่เป็นการก้าวก้าว เกี่ยวข้องหรือควบคุมกัน หากแต่เป็นการใช้อำนาจแทนกัน และยิ่งปรากฏว่าฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจนั้นไปโดยรัฐธรรมนูญที่ตนเอง เขียนขึ้น มิใช่ เป็น เรื่องที่ผู้แทนราษฎรของ ปวงชนยินยอมพร้อมใจ (Delegation of Power by the Consent of the People) ยิ่ง เป็น เรื่องที่ยกเว้นหลักโดยสิ้นเชิง ฉะนั้น การใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร ใน มาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ ไม่อาจควบคุมได้ เป็น เรื่องอันตรายไม่ เหมาะสมในระบบประชาธิปไตย เป็นมาตรการ เพื่อทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจโดย ไม่จำเป็น ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม ซึ่งไม่ควรมีอยู่ในประเทศที่ประกาศว่า ใช้ระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย ถ้าหากจำเป็นจะต้องสร้างข้อยกเว้น ขึ้น ก็ควร เป็นข้อยกเว้นที่มีประสิทธิภาพ ไม่ เป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจผิด ทำนองคลองธรรม ไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักนิติธรรม และต้อง เป็น มาตรการที่ฝ่ายอื่นกล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการสบายใจว่ามีได้ถูกริครอบ อำนาจ ประชาชนต้องอุ่นใจว่าอยู่ภายใต้กฎหมาย และกฎเกณฑ์กระบวนการยุติธรรม กล่าวโดยสรุปคือ ต้อง เชื่อในคุณค่าในระบบประชาธิปไตย และมาตรการรักษาความ เป็นธรรมตามหลักทั่วไปลงไว้ในข้อยกเว้นให้มากที่สุดจนกลมกลืนแทบรู้สึกว่ามีข้อยก เว้นดังนี้ จึงจะชอบด้วยหลักรัฐประศาสน์และหลักนิติธรรม