



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้หลักนิติธรรม

จัดทำโดย พลเอก สุพจน์ มาลานิยม
รหัส...๖๔๐๙๔๐...

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้หลักนิติธรรม

พลเอก สุพจน์ มาลานิยม

เสนาธิการทหาร

บทนำ

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ โลกกำลังเผชิญหน้ากับภัยร้ายในรูปแบบใหม่ซึ่งก็คือ เชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ ๒๐๑๙ (coronavirus disease starting in 2019) หรือ ที่รู้จักกันดีในนาม “COVID -19” ซึ่งไวรัสดังกล่าวเป็นโรคอุบัติใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และมีแพร่ระบาดอย่างรวดเร็วและเป็นวงกว้าง เป็นผลให้มีผู้ติดเชื้อไวรัสดังกล่าวเป็นจำนวนมากทั่วทุกมุมโลก จึงเป็นเหตุให้นานาประเทศต่างก็หามาตรการรับมือกับโรคดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการปิดประเทศหรือ Lock Down ประเทศก็ดี หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศก็ดี ซึ่งรวมไปถึงประเทศไทยเช่นกันที่รับมือกับปัญหาดังกล่าวโดยใช้มาตรการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยประเทศไทยได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวนั้นเป็นการใช้บังคับกฎหมายที่มีผลทำให้เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางอย่างของประชาชน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการระบาดของ COVID -19 เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่ว่าจะเป็นการให้อำนาจในการปิดสถานที่ก็ดี การจำกัดการเดินทางของประชาชนก็ดี หรือการบังคับให้ประชาชนสวมหน้ากากอนามัยตลอดเวลาที่ดี และเป็นที่น่าอนว่า การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมเปรียบเสมือนดาบสองคมที่ให้อำนาจเด็ดขาดในการบริหารงานของรัฐดำเนินการอย่างไรก็ได้ หากรัฐผู้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขาดคุณธรรมหรือจริยธรรมหรือไม่สามารถเยียวยาผลกระทบจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ย่อมเกิดผลเสียมากกว่าผลดี อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนมากกว่าที่เดิม หากสังเกตจากเหตุการณ์ที่ผ่านมาตั้งแต่วันที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินวันแรกจนถึงปัจจุบันเกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายอย่างด้วยกัน อาทิ เช่น ปัญหาการแพร่ระบาดของ COVID -19 จากการลักลอบข้ามชายแดน โดยผิดกฎหมายปัญหาการแพร่ระบาดของ COVID -19 จากคลัสเตอร์บ่อนการพนันที่จังหวัดระยอง ปัญหาการแพร่ระบาดของ COVID -19 จากคลัสเตอร์สถานบันเทิงย่านทองหล่อ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดระบอบระลอกใหม่อย่างรุนแรงขึ้นอย่างมาก จึงเกิดคำถามในสังคมอย่างแพร่หลายว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากเหตุสุจริตที่มีอาจคาดหมายได้หรือเกิดจากการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ของรัฐที่ใช้บังคับกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานสำหรับการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา กระทบบสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และเยียวยาประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งหลักในการบริหารราชการที่เป็นที่ยอมรับในสากลโลกสำหรับรัฐที่เป็นนิติรัฐอย่างประเทศไทยก็คือ “หลักนิติธรรม” นั่นเอง ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ หรือ ข้าราชการทหาร ที่เป็นเจ้าพนักงานตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จะต้องมีความรู้ความเข้าใจและทราบในสาระสำคัญของหลักนิติธรรม เพื่อเป็นส่วนสำคัญให้ประเทศไทยสามารถผ่านพ้นวิกฤตร้ายแรงครั้งนี้ไปได้

หลักนิติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรม

ในส่วนของความหมายหรือคำนิยามของ “หลักนิติธรรม” นั้น ได้มีการกำหนดไว้ค่อนข้างมากมายจะขอนำมากล่าวถึงเฉพาะบางความหมายที่สำคัญและน่าสนใจเท่านั้นดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายว่าหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” ซึ่งสั้นเกินไปและเข้าใจยากสำหรับทั้งผู้ที่ไม่ได้เป็นนักกฎหมายและผู้ที่เป็นนักกฎหมาย

เอกสารของทางราชการได้กล่าวให้ความหมายไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๔.๒ (๑) “หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล”

สำหรับคำแปลภาษาอังกฤษ “Rule of Law” นั้น ศัพท์นิติศาสตร์อังกฤษ – ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้แปลว่า “หลักนิติธรรม, หลักบังคับแห่งกฎหมาย” ซึ่งส่วนใหญ่นิยมแปลหรือใช้ “หลักนิติธรรม” จนกล่าวได้ว่าเป็นคำที่ใช้อย่างเป็นทางการและที่ยอมรับกันทั่วไป

แต่อย่างไรก็ดีความหมายของหลักนิติธรรมนั้น นักนิติศาสตร์ของแต่ละประเทศแต่ละท่านจะมีความเข้าใจและมุมมองที่แตกต่างออกไป ไม่ว่าจะเป็นนิติศาสตร์ในประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ และระบบประมุขกฎหมาย แม้แต่นักนิติศาสตร์ในประเทศไทยก็อาจจะมีความเห็นไม่ตรงกันก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีการอธิบายความหมายของคำว่า หลักนิติธรรมว่า “หมายความว่า หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแง่มุม หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้นไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนต่อเอกชน ศาลเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นหน้าที่ที่จะต้องป้องกันและยึดมั่นอุดมการณ์ เสรีประชาธิปไตยนักนิติศาสตร์จะต้องติดตามอย่างใกล้ชิดเพื่อพิทักษ์รักษาหลักนิติธรรมอยู่ตลอดไปโดยอิสระและเป็นเอกเทศ

สาระสำคัญของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายอาจจำแนกได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ของรัฐ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่

- ๑.๑ หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
- ๑.๒ กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
- ๑.๓ กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
- ๑.๔ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้
- ๑.๕ ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
- ๑.๖ กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
- ๑.๗ บุคคลจะถูกลงโทษทางอาญาซ้ำในการกระทำเดียวกันไม่ได้
- ๑.๘ บุคคลมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ต้องรับผิดทางอาญา
- ๑.๙ กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

๒. หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ หรือที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

รัฐจะต้องเคารพ ยึดถือ และปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ของรัฐจะมีลักษณะและสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไปดังกล่าว กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำนั้นยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่

๒.๑ กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน

๒.๒ กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง

๒.๓ กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล

๒.๔ กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม

๒.๕ กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน

๒.๖ กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยี

๒.๗ กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติโดยองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายและตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้

๒.๘ กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล

๒.๙ กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด

๒.๑๐ กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจและเคารพในกฎหมายและหลักนิติธรรม

๒.๑๑ กระบวนการนิติบัญญัติที่ดีต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้

๒.๑๒ กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์

๒.๑๓ กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

๒.๑๔ กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีการบวนการยุติธรรมทางเลือก

๒.๑๕ นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในการบวนการยุติธรรมที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๑๖ นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องซื่อสัตย์ สุจริตยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

นิติรัฐ

นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ปกครองด้วย “กฎหมาย” ไม่ใช่ปกครองด้วย “อำนาจบารมี” กล่าวคือ ถือกกฎหมายเป็นใหญ่ คนบังคับใช้กฎหมายเป็นรอง ต่างกับรัฐที่มีกฎหมายในการปกครอง เพราะรัฐที่มีกฎหมายในการปกครอง ก็ไม่แน่ว่า กฎหมายจะเป็นใหญ่หรือไม่ แต่ทั้งนี้ ทุกรัฐล้วนมีกฎหมายในการปกครองด้วยกันทั้งสิ้น จุดสำคัญอยู่ที่ว่า กรณีที่เป็นช่องว่างของกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ถ้าฝ่ายปกครองถือหลักว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำอะไรก็ได้ เพราะเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และในขณะเดียวกัน ถ้ามีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองยิ่งจะกระทำอย่างไรก็ได้แล้ว” การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แทบจะทำได้เลย ไม่ว่าจะตรวจสอบการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ นานวันเข้าเส้นแบ่งระหว่าง ดุลพินิจกับ อำนาจใจ บางลงจนแทบจะแยกกันไม่ออกว่าแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งแน่นอนว่า ย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้ถูกระทำ หรือเป็นกรรมของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่อยู่ในฐานะเป็นประธานหรือเป็นเจ้าของสิทธิ์อีกต่อไป ดังนี้ จึงไม่อาจเรียกการปกครองในลักษณะเช่นนี้ว่าเป็นนิติรัฐได้ อย่างไรก็ตาม “อำนาจนิยม” หรือ เผด็จการ ก็มีข้อดีในแง่ของความเป็นเอกภาพและความเด็ดขาด หรืออาจเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงภายในของประเทศ ดังนั้น จึงมักใช้กับประเทศที่มีการปกครองในระบอบสังคมนิยมเป็นหลัก

สำหรับรัฐที่มีการปกครองด้วยกฎหมายหรือปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือกกฎหมายเป็นใหญ่ โดยยึดหลักกฎหมายมหาชนในข้อที่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำมิได้” ซึ่งตรงข้ามกับหลักกฎหมายแพ่งที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้ เอกชนจะกระทำอย่างไรก็ได้” ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงอยู่ในลักษณะสมดุลและเป็นหลักประกันพื้นฐานแก่ประชาชนเจ้าของสิทธิ์ เพราะมีกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจทั้งจากภายในฝ่ายปกครองเองหรือจากองค์กรภายนอก เช่น องค์กรอิสระหรือศาลที่อาจเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ศาลย่อมตรวจสอบได้เสมอ เพียงแต่เป็นการตรวจสอบในเกณฑ์ต่ำ เฉพาะกรณีที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเท่านั้น

ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองในข้อที่ว่า “ต้องเป็นหลักกฎหมายที่สามารถแยกดุลพินิจโดยแท้ของงานบริหารออกจากการควบคุมของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้” ด้วยเหตุนี้นิติรัฐจึงมีลักษณะเป็น “หลักคิด” มากกว่าหลักปฏิบัติ ดังนั้นนิติรัฐจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นหลักคิดกำหนดให้รัฐใช้หลักนิติรัฐเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายของรัฐ

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับแรกของประเทศไทยคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งประกาศใช้สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีส่วนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจาก กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับเก่าใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่างๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในปัจจุบันที่มีความหลากหลายและรุนแรงมากขึ้นให้ยุติลงได้จึงต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้

เจตนารมณ์หลักของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ คือ การให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในท้องที่ต่างๆ หรือทั้งราชอาณาจักร โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ซึ่งสถานการณ์นั้นนายกรัฐมนตรีต้องเห็นว่า กำลังตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน และสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เข้าร่วมกันเยียวยาสถานการณ์นั้นผ่านมาตรการต่างๆ เพื่อไม่ให้เกิดภัยที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของรัฐและประชาชนได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีระยะเวลาไม่เกิน ๓ เดือน แต่สามารถขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ ได้คราวละไม่เกินสามเดือน

พระราชกำหนดนี้ได้ให้ความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินว่า “สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติการปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิต โดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขภัยความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกฉินและร้ายแรง” ส่วนสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง พระราชกำหนดนี้ไม่ได้ให้นิยามไว้โดยชัดเจน แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ ว่าคือ “สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้ายการใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรง กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที

สำหรับการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉิน มีมาตรการต่างๆ ที่สามารถใช้อำนาจกำหนดการประกาศ และคำสั่งต่างๆ เพื่อจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินตามที่กฎหมายระบุได้แต่มาตรการถูกใช้แตกต่างกันตามการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีมาตรการที่ใช้เพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินได้ระบุไว้ในมาตรา ๙ ของพระราชกำหนดฉบับนี้ อาทิการห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคสสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด การห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใดๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย การห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือสิ่งพิมพ์หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน การห้ามการใช้เส้นทางคมนาคม การใช้ยานพาหนะ อาคาร และการให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ เป็นต้น

ส่วนมาตรการสำหรับแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงมีความแตกต่างจากมาตรการสำหรับแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วไป ซึ่งระบุไว้ในมาตรา ๑๑ เช่น การประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุม และควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้การประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภคเคมีภัณฑ์หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้นั้นเพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รั้ว ถอนหรือทำลายสิ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็ว การประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์โทรเลข โทรศัพท์หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับหรือยับยั้ง

การติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรงได้ และการออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน เป็นต้น

สำหรับโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ และคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกิน สี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๗

การบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้หลักนิติธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศขยายเวลาบังคับใช้กฏ การออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ ก ี ตี หรือ การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานตามพระราชกำหนดการบริการราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และเพื่อให้การกระทำของนิติรัฐตามที่กล่าวมานั้นอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมผู้เขียนจึงมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศขยายเวลาบังคับใช้

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศขยายเวลาบังคับใช้ที่ดีและอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมนั้น จะต้องเป็นประกาศที่มีความชัดเจนไม่ก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนและชี้แจงถึงเหตุผลในการประกาศได้อย่างหนักแน่นว่าเหตุดังกล่าวเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐจริง ๆ หากเหตุที่ใช้ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อป้องกันเหตุการณ์ที่ยังไม่กระทบถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม แต่อาจมีลักษณะเป็นการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จึงต้องบังคับใช้ตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง กล่าวคือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ จะบังคับใช้ตามพระราชกำหนดการบริการราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มิได้

การออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙

รัฐบาลที่ฐานะผู้แทนนิติรัฐ จะต้องออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ เพื่อกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการห้ามมิให้บุคคลได้ออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ทั้งนี้อาจมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในข้อกำหนดดังกล่าวด้วยก็ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการออกข้อกำหนดดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมเพื่อให้กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็นและน้อยที่สุด กล่าวคือ จะต้องเป็นข้อกำหนดที่ชัดเจนไม่ก่อให้เกิดความสับสนและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้และมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปอย่างเท่าเทียมกันประกอบกับต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจถึงมาตรการในข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้หากมีการกำหนดบทลงโทษไว้ในข้อกำหนด บทลงโทษดังกล่าวจะต้องเหมาะสมได้สัดส่วนกับความผิดและไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ หากบทลงโทษเกิดสัดส่วนหรือมีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษย่อมเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น

การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงาน

เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือออกข้อกำหนดตามมาตรา ๙ แล้ว ย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายและเพื่อให้มาตรการตามข้อกำหนดดังกล่าวสามารถใช้บังคับได้จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามพระราชกำหนดการบริการราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนแต่จะต้องดำเนินการภายใต้หลักนิติธรรม กล่าวคือ เจ้าพนักงานดังกล่าวจะต้องกระทำโดยใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ จะทำเกินกว่าอำนาจของตนไม่ได้ และต้องใช้อำนาจเป็นการทั่วไปอย่างเท่าเทียมกัน มีความอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่จะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเป็นการเฉพาะมิได้ และต้องยึดหลักข้อสัตย์สุจริต หลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม เพราะหากเจ้าพนักงานกระทำไปโดยสุจริตภายใต้หลักนิติธรรมแล้วแม้ว่าจะกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปบ้างก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๑๗ ให้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่หากเจ้าพนักงานกระทำไปโดยไม่สุจริตหรือขาดหลักนิติธรรมย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเช่นกัน

บทสรุป

โดยสรุปแล้วการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินที่ดีจะต้องอยู่ภายใต้”หลักนิติธรรม” คือ บังคับใช้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยเพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตาม หรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ ต้องทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามทุกคนได้รับการปฏิบัติและคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน กฎหมายที่ตราขึ้นมานั้นอาจเป็นได้ทั้งกฎหมายบางฉบับอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม และกฎหมายบางฉบับอาจไม่ได้อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม คือ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้แต่ไม่ทันสมัย ไม่เป็นธรรม และไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม จึงมีคำกล่าวที่ว่า “นิติธรรมนำนิติศาสตร์” หมายความว่า กฎหมายทุกฉบับที่ตราขึ้นมานั้นต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมด้วย จึงจะนำความยุติธรรมมาสู่สังคม

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อสังคมในปัจจุบัน อนึ่ง หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และ คณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม. **หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ ๒ (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๘.

บทความ

พินเอก กฤษณะ บวรรัตนารักษ์. **หลักนิติธรรมกับทหาร**. กรุงเทพมหานคร: กรมพระธรรมนูญ, ๒๕๕๑.
นางสาว ณีตถยา สุขสงวน. **เหตุแห่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๔
นาย สมชาย เหล่าพิทักษ์วรกุล. **นิติรัฐ vs นิติธรรม**. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔, จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1442>

กฎหมาย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘
ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๓
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒