

ข้อเรื่องวิทยานิพนธ์ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตาม
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ชื่อผู้เขียน พิเศษฐ์ ฤกษ์จิตร

หลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวตำรวจ
 ดร. บบผา อัครพิมาน

บทคัดย่อ

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยต่อประเทศไทยหรือสถานการณ์ อันอาจทำให้ประเทศไทยอยู่ในสภาวะคับขันหรือสงครามทางการเมืองและเหตุการณ์อันเป็นที่มาของการออกพระราชกำหนดฉบับนี้ คือเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งตามความจริงแล้วการออกพระราชกำหนดจึงต้องมีขึ้นเพื่อขจัดปัญหาที่ดำรงอยู่ในเวลานั้นหรือเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่ปรากฏประจักษ์ชัดแจ้งและต้องเป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนที่รัฐบาลขาดเครื่องมือทางกฎหมายในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ เมื่อพิจารณาถึงเหตุการณ์ที่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะกรณีที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2548 ซึ่งนายกรัฐมนตรีใช้เป็นข้ออ้างในการออกกฎหมาย จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดระเบิดขึ้นหรือสถานการณ์ไม่สงบขึ้น รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่ในเวลาดังกล่าวคือพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 หรือกฎหมายที่มีอยู่เดิมแก้ไขปัญหาได้ เท่ากับว่าความจำเป็นที่ต้องออกกฎหมายได้ผ่านพ้นไปแล้ว การหยิบยกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาอ้างจึงไม่น่าจะสมเหตุสมผลเท่าไรนักและยังเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินทุกลักษณะอย่างกว้างขวางซึ่งโดยสภาพทั่วไปของกฎหมายฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง ที่ใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกลักษณะไม่เฉพาะเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งและยังให้อำนาจรัฐในการกระทบทสิทธิและเสรีภาพ

มากกว่าปกติ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรเสนอเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาพิจารณามากกว่า ประกาศใช้เป็นพระราชกำหนด

ในทางเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น กฎหมายให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจรัฐเพิ่มขึ้นหลายประการ โดยเฉพาะการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีระยะเวลาใช้บังคับตามที่นายกรัฐมนตรีจะได้กำหนดแต่ไม่เกิน 3 เดือนนับแต่วันประกาศ และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจขยายระยะเวลาการบังคับใช้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปได้อีกเป็นคราวๆ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าการขยายระยะเวลาประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินย่อมกระทำได้โดยฝ่ายบริหารเอง โดยปิดกั้นการใช้อำนาจขององค์กรอื่นของรัฐทั้งสิ้น โดยเฉพาะรัฐสภา ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาในการกระทบต่อสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งถือว่าเป็นหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเห็นสมควรปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายกรณีหากฝ่ายบริหารไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังตามระยะเวลาได้ประกาศไว้และต้องขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไป เมื่อฝ่ายบริหารขอความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้วให้ฝ่ายบริหารรายงานถึงเหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินโดยไม่ชักช้า รวมทั้งต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

ปัญหาการขาดอำนาจการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองตามระบอบการปกครองของหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยหลักนิติรัฐแล้วการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตามกฎหมายดังกล่าวไม่อาจถูกตรวจสอบในทางตุลาการได้ ซึ่งตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้บัญญัติให้การกระทำทางปกครองไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คือการตัดอำนาจพิจารณาของศาลปกครองในการตรวจสอบการวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง รวมทั้งการตัดอำนาจของศาลปกครองในคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวในทุกกรณี

จากการศึกษาระบบกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินในต่างประเทศเช่นประเทศ
ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ต่างก็มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งสิ้น
โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นมาตรการในการแก้ไข
ปัญหาเกี่ยวกับภัยพิบัติธรรมชาติและเหตุก่อการร้าย เช่น การให้อำนาจแก่ประมุขของรัฐในการ
ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศอังกฤษ การให้อำนาจของประธานาธิบดีในการประกาศ
สถานการณ์ฉุกเฉินจากเหตุภัยพิบัติและเหตุก่อการร้ายของประเทศสหรัฐอเมริกา และการให้อำนาจ
ของประธานาธิบดีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ การให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ทั่วประเทศ รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ
ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัด ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในกฎหมาย
ต่างประเทศ ได้มีวิธีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในสถานการณ์
ฉุกเฉิน โดยให้อยู่ในการควบคุมของรัฐสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้
บัญญัติไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่การเริ่มให้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การขยายระยะเวลา
ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในสถานการณ์
ฉุกเฉิน ที่จะต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามหลักนิติรัฐคือการตรวจสอบการ
ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งใน
การศึกษาตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้เสนอให้มีการ
แก้ไขบทบัญญัติ เพื่อที่จะไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ และการเสนอ
ให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน
ควรจะต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิและ
เสรีภาพของประชาชนด้วย มิฉะนั้นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะเกินขอบเขตโดยไม่มีการ
ควบคุมตามหลักนิติรัฐ

คำสำคัญ: สถานการณ์ฉุกเฉิน

Thesis Title	The Control of the Legality of Administration Orders in the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation, B.E. 2548 (2005)
Author	Pichet Thookjitra
Degree	Master of Law (Public Law)
Supervisory Committee	Assoc. Prof. Dr. Poonsak Waisamruoj Dr. Bubpa Akkaraphimarn

ABSTRACT

The Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation, B.E. 2548 (2005) was billed the law that ruled in insecure situation to Thailand or any situations which become critical or a civil war. This law has billed because of a critical situation in 3 provinces in south of Thailand. In fact, this law was intended to solve the existing violence urgently. At that time, there was no law to support this issue which is the national security or prevent public disaster. Considering to situations in 3 southern provinces, especially bombing in Yala on 14 July 2005, the prime minister had taken for granted to declare this law. As it has seen that bombing caused a critical situation, the government could not solve the problem even though there is an emergency decree law on 1914 or the existing law. It is not reasonable to bill the law and accused this situation also the emergency decree is used in general which applied in any critical situation not specified. Moreover, the government authority affects freedom rights more than usual. So the administrative should offer this as an act for the parliament to approve rather than legislation.

The content of the act explains the emergency decree that the prime minister authorizes declare the emergency decree by the agreement of the congress. This causes more power to prime

minister by declaring the decree within 3 months since the day of declaration. If the congress agrees, the duration of emergency decree can be expanded temporarily. Considering that the time expansion can be progressed by the administrative themselves without agreement of any government organization especially the congress. This is an issue that affects to constitution power divided which is the main issue. So it should be added in the law that if the administrative cannot solve the problem during the declared period, the emergency decree must be expanded. When the administrative pledges the agreement from ministers, the administrative must report the reasons and necessary of emergency decree declaration immediately. Also the congress must be approved.

The problem of the administrative is no authority of a lawful controlling power of the administrative or the legislative administrative or lawful agreement. According to legislation, the action of government administrative organization or the magistrate must be agreed by the law from legislation. Also the power from the legislation and administrative cannot prove in justice. The Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation, B.E. 2548 (2005) that the action of legislation is not under the law in any legislating practice. It is no power to consider in legislative court for any cases of government fault by using that power from the law in any cases.

The study of emergency decree law in foreign countries such as France, U.S.A, and England, they have covenants in emergency decree which stated in constitutions and statute law which solve the problem of natural disasters and terrorism. For example, in England, the head of government has authority to declare an emergency decree; in U.S.A, the president has authority to declare an emergency decree from natural disasters and terrorism, the power of minister of interior to declare the national emergency decree; in France, governor can declare in his province. Foreign countries, there is a lawful controlling method of legislation in emergency situation by the congress according to the constitutions. It clearly states in the beginning of using this power. Also, there is a process to investigate the power of legislation in emergency situation and the

power of administrative. This is investigated by the congress or legislature which is the people representative. The study of The Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation, B.E. 2548 (2005) has presented to change the act to prevent the legislation not to use the power over the law and offer to have and investigation of legislative power. It is agreed that using power in emergency decree must have an organization which take a responsibility to control and investigate the power to protect the rights and freedom of people. Otherwise the power of the legislation will be over controlled by its legislative jurisprudence.

Keywords: Emergency Situation

