

ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548¹

ไพรัตน์ เทพทองดี²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยมีกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินภายในรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะพิเศษต่างจากกฎหมายทั่วไป มีวัตถุประสงค์ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อขจัดภัยอันเกิดจากการคุกคามจากฝีมือของมนุษย์ด้วยกันเอง หรือจากภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นกับรัฐนั้น ๆ อย่างรวดเร็วและเร่งด่วนที่สุด ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะของรัฐ

ในปัจจุบันมีสภาพของสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับเมื่อมีสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) ที่ลุกลามไปทั่วโลกทุกประเทศ อันส่งผลให้หลายรัฐมีมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติด้านสาธารณสุขและอื่น ๆ ขึ้นมา ในส่วนรัฐบาลของไทยก็มีความจำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายพิเศษเช่นกัน คือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อให้การบริหารและจัดการกับสถานการณ์โรคระบาดที่เกิดขึ้นภายในรัฐได้ โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ที่เห็นสมควร เพื่อให้มีการประกาศใช้ควบคุมสถานการณ์ของรัฐทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่เพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่รัฐและให้กลับสู่สถานการณ์ปกติโดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการบริหารจัดการของรัฐให้ไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้งฝ่ายบริหารก็ยังมีอำนาจที่จะขยายการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปได้ หากมีความจำเป็นแก่กรณี แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายกลับบัญญัติให้ฝ่ายการเมืองที่มาจากฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจดังกล่าว แต่ไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้แต่อย่างใด

การที่รัฐบาลไทยได้นำกฎหมายพิเศษดังกล่าวมาใช้กับวิกฤติสาธารณสุข ซึ่งพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้ออกแบบมาเพื่อจัดการบริหารแก้วิกฤติสาธารณสุขไว้เป็นการเฉพาะโดยตรงอย่างใด แต่กลับถูกออกแบบมาใช้กับความมั่นคง ความไม่สงบในรัฐ ภัยคุกคาม ความอยู่รอดของชาติ ในกรณีที่ไม่ปกติและเป็นภัยที่ใกล้จะถึง แต่ในความเป็นจริงแล้ว กลับมีกฎหมายปกติหลายฉบับที่สามารถบังคับใช้ได้โดยมิต้องการประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าวได้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และ รองศาสตราจารย์กัทร กำประเสริฐ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ดังนั้น จากการศึกษาพบว่าเมื่อนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้ ก็พบปัญหาการบังคับใช้พระราชกำหนด ได้แก่ การประกาศ การบังคับใช้ตามข้อกำหนดที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชกำหนด และการบังคับใช้และปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่เป็นธรรมต่อประชาชน เมื่อได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์การประกาศ การขยายการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ออกมา รวมไปถึงการบังคับใช้และปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายบางส่วนยังคงมีกรณี ที่มีปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่สำคัญหลายประการดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

มาตรา 5 ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ที่เห็นสมควร ที่จำต้องคำนึงในการพิจารณาว่า เป็นสถานการณ์ที่เป็นภาวะที่คุกคามความอยู่รอดของชาติที่ไม่ปกติและเป็นภัยที่ใกล้จะถึงหรือไม่ และเห็นสมควรที่จะใช้อำนาจในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ได้ภายใต้การบังคับบัญชาเพื่อป้องกัน แก่ไข ปรามปราบ ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชนหรือไม่ และต้องบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือแค่ในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์หรือไม่ อันเป็นอำนาจตามกฎหมายที่ให้เพียงฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายตามมาตราดังกล่าวขึ้น พบปัญหาในหลักการพิจารณาตามมาตรา 5 ประกอบมาตรา 3 ในส่วนของคำนิยามว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” กลับมิได้มีรองรับไว้กับวิกฤติสาธารณสุขในส่วน of โรคระบาด เช่น โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ไว้เป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายบัญญัติเอาไว้กว้าง ๆ ว่า เพื่อป้องกัน แก่ไข ปรามปราบ ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชนสถานการณ์ที่เป็นภาวะที่คุกคามความอยู่รอดของชาติที่ไม่ปกติและเป็นภัยที่ใกล้จะถึงโดยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงเป็นหน่วยงานหลักเท่านั้น แต่มิได้ให้อำนาจไปยังหน่วยงานด้านสาธารณสุขที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับวิกฤติสาธารณสุข อีกทั้ง การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องเป็นสถานการณ์ที่เป็นภาวะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ภัยคุกคาม ความอยู่รอดของชาติ ในกรณีที่ไม่ปกติและเป็นภัยที่ใกล้จะถึงซึ่งเป็นเงื่อนไขอื่นหนึ่งที่จะสามารถประกาศและขยายการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ และต้องให้สอดคล้องกับพันธกรณีหลักการสากลระหว่างประเทศด้วย และต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีโอกาสเข้ามาถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เป็นฝ่ายการเมืองเช่นเดียวกัน และให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และควรต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและสถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ที่เป็นวิกฤติสาธารณสุขเช่นเดียวกับกฎหมายในบางประเทศที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมในทุกบริบทของสังคม เศรษฐกิจ สิทธิ เสรีภาพ และประการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิกฤติสาธารณสุข

ดังนั้นแล้ว จึงทำให้เห็นว่าตามมาตรา 5 ประกอบมาตรา 3 เป็นการเปิดกว้างในการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารที่จะประกาศสถานะฉุกเฉินและการขยายประกาศ อันเป็นอุปสรรคและไม่สอดคล้องต่อหลักการของประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชนนั่นเอง จึงมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการประกาศและการขยายประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

2. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ตามข้อกำหนดออกตามความในตามมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

มาตรา 9 ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดในอนุ 1 ถึง อนุ 6 ได้ ซึ่งในบทบัญญัติในข้อกำหนดดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือที่มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม และหากผู้ใดฝ่าฝืนย่อมมีบทลงโทษทางอาญา ตามมาตรา 18 แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวตามมา จึงเห็นได้ว่าตามมาตรา 9 มีปัญหาการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร มีอำนาจออกข้อกำหนดโดยอาศัยอำนาจของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้ โดยมีแนวทางการออกข้อกำหนดตามนัยในมาตรา 9 เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดแนวทางในการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม การบัญญัติข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับที่สูงกว่า ได้แก่ กฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ อีกทั้งจะต้องไม่เป็นการจำกัดหรือละเมิดต่อมาตรฐานขั้นต่ำและพันธกรณีระหว่างประเทศ อันเป็นปัญหาที่ทำให้ข้อกำหนดดังกล่าวที่ได้ออกมาแล้ว ในทางปฏิบัติมีการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับ ปรากฏว่าปัจจุบัน มีข้อกำหนดบางฉบับ เช่น ข้อกำหนดออกตามความในตามมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 29) ที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญอยู่ และมีการบัญญัติข้อกำหนดขึ้นมาตามกฎหมายเพื่อใช้จัดการกับผู้เห็นต่างทางการเมืองดังที่เห็นจากหนังสือและสถิติคดีที่ถูกดำเนินคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมเป็นจำนวนมากอย่างมีนัยยะสำคัญ

ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายก็เพื่อให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับเป็นไปตามหลักการในพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นประการสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน หลักการนิติธรรม หลักการของนิติรัฐ นั่นเอง

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้และปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

มาตรา 17 ได้มอบเอกสิทธิ์ตามกฎหมายให้ได้รับการคุ้มกันและป้องกันจากการฟ้องร้องคดีต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยเอาไว้โดยตรง ในกฎหมายพิเศษฉบับนี้ อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 17 หากการปฏิบัติหน้าที่เป็นการกระทำที่ไม่สุจริตเลือกปฏิบัติ และเกินสมควรแก่เหตุหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น ส่งผลทำให้ผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิที่

เรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ แต่เมื่อประกอบกับมาตรา 16 ของพระราชกำหนดดังกล่าว มีการบัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายย่อมเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบเรื่องละเมิดตามหลักกฎหมายทั่วไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่งผลให้เกิดการตัดสิทธิต่อประชาชนในการฟ้องร้องต่อศาลปกครองที่มีกระบวนการแบบไต่สวน สะดวก รวดเร็ว และประหยัด และตุลาการในศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญ และเข้าใจในบริบทของคดีที่มีข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนมากกว่าศาลยุติธรรมในคดีละเมิดทางเจ้าหน้าที่ที่มีระบบการพิจารณาคดีแบบกล่าวหา

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ

ในมาตรา 5 ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร โดยการให้ความเห็นชอบในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการประกาศขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

2. ปัญหาเกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ

ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ให้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดตราเป็นไปภายใต้หลักการนิติรัฐ หลักนิติธรรม และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขึ้นมาเพิ่มเติม

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้และปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ

ในมาตรา 17 ให้บัญญัติขอบเขตและความชัดเจนของการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย ได้แก่ หากเป็นการกระทำที่สุจริต หรือไม่เลือกปฏิบัติ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือสัดส่วนหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็นตามหลักนิติธรรม และให้ผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้ต่อศาลปกครอง

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.

จรัญ โฆษณานันท์. **นิติปรัชญา**. พิมพ์ครั้งที่ 21. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2563.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความรับผิด**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

มานิตย์ จุมปา. **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2554.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2564.