

ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ในประเทศไทยกับหลักความเป็นนิติรัฐ The Exceptional Legal System of the Public Emergency Situation in Thailand under the Principles of Legal State

สมยศ จันทรสัมบัติ¹

83, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์, หมู่ 11
ตำบลสะเดียง อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์ 67000, เมล์ติดต่อ: Somyosniti@hotmail.co.th

Somyos Chantarasombat²

88, Law Program Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchabun Rajabhat University, Moo 11,
Tambon SA-diang, Muang District, Phetchabun Province, 67000, E-mail: Somyosniti@hotmail.co.th

บทคัดย่อ

โดยหลักการของประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือหลักความเป็นนิติรัฐ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็นสิ่งที่ยอมรับให้สามารถกระทำได้ต่อเมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาวิกฤติเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ แต่ต้องกระทำบนพื้นฐานของคุณค่าแห่งประชาธิปไตยและหลักความเป็นนิติรัฐ นั่นคือ ต้องมีหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ราษฎร เนื่องจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น ในตรรกะระหว่างประเทศ ไม่ว่ากติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 อนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1969 รวมทั้งเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำและหลักการที่นำเสนอโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาดังกล่าวข้างต้น อาทิ เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำปารีสของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน หลักการสิทธิต่อด้วยบทบัญญัติของข้อจำกัดและการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1984 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อที่รัฐภาคี รวมทั้ง

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์

² Assistant Professor.



ประเทศไทยด้วยซึ่งได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศดังกล่าว จะได้นำไปปฏิบัติให้ถูกต้องในระหว่างการประชุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

ในงานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการออกกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะในประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และประเทศไทย พบว่าระบบกฎหมายของไทยยังไม่สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และการกำหนดระยะเวลาการสิ้นสุด ดังนั้น จึงเสนอให้มีการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: ระบบกฎหมายพิเศษ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ หลักความเป็นนิติรัฐ

Abstract

Under the rule of law in a liberal democratic society, the proclamation of a state of emergency and the subsequent exercise of emergency powers are accepted only when it is necessary to resolve the problems in times of crisis for the existence of the state. Every proclamation must be undertaken on the basis of democratic values as well as the rule of law, that is, to guarantee the exercise of the most fundamental human rights. Since the proclamation and the exercise of emergency power may constitute the violation of fundamental human rights and freedom, the international law instruments, such as International Covenant on Civil and Political Rights 1966, the European Convention on Human Rights 1950, the American Convention on Human Rights 1969, as well as the international minimum standards and principles which were put forwards by international bodies concerning the aforementioned Conventions ; e.g. The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights 1984, have provided the regulations for a state party including Thailand to operate correctly, during the proclamation of the state of emergency.

This research indicates the guidelines in enacting the law of a state of emergency in the United Kingdom, United States of America, French Republic, Federal Republic of Germany, Republic of South Africa and Thailand. It found that the legal system in Thailand does not comply with minimum standards of the international treaties, particularly control of the proclamation of a state of emergency and the implementation period. It is, therefore, recommended that there should be the legislative amendment to be in line with the international minimum standards.

Keywords: The Exceptional Legal System, The Public Emergency Situation, The Principle of Legal State.



1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะเป็นเหตุการณ์วิกฤติที่มีภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ และความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษเพื่อเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยเร็ว ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้ให้การยอมรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและพึงพาการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Powers) เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาวิกฤติ ไม่ว่าสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดวิกฤติหรือความเสียหายนั้น จะมีสาเหตุมาจากธรรมชาติหรือจากฝีมือมนุษย์ด้วยกัน (Situation of Natural or Man-made Disaster) ก็ตาม

สนธิสัญญาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ICCPR) อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1950 (ECHR) และอนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1969 (ACHR) ต่างก็ยินยอมให้รัฐภาคีอาจดำเนินการ “ปรับ” (Adjust) พันธกรณีของตนให้เหมาะสมเป็นการชั่วคราวภายใต้สนธิสัญญาในสถานการณ์ที่เป็นกรณีพิเศษ ที่เรียกกันว่า สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ (Public Emergency) อันมีภัยคุกคามความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศชาติ (The Life of the Nation) ได้ เช่น การขัดแย้งต่อสู้กันด้วยอาวุธ (Armed Conflict) การก่อความไม่สงบที่มีความรุนแรง ตลอดจนภัยพิบัติอันเกิดจากธรรมชาติ ฯลฯ เป็นต้น³

หลักการดังกล่าวคือ หลักการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน (Derogations from Human Rights Obligations during States of Emergency) โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่คุกคามความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศชาติ และได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีอาจเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพบางประการได้เพียงเท่าที่จำเป็นอย่างเคร่งครัดตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ แต่รัฐภาคีไม่อาจได้รับอนุญาตให้เลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับการกำหนดว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐไม่อาจเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Non-Derogable Rights and Freedoms) อาทิ สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิที่จะปลอดภัยจาก

³ Rule of Law in Armed Conflicts Project, "Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Emergency," last modified n.d., accessed November 3, 2012, http://www.geneva-academy.ch/RULAC/derogationfrom_human_rights_treaties_in_situations_of_emergency.php

การเอาตัวลงเป็นทาสและการค้าทาสทุกรูปแบบ สิทธิในเสรีภาพที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ และสิทธิในเสรีภาพ ฯลฯ⁴

1.1.1 แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะเป็นสิ่งที่ยอมรับให้กระทำได้ดังกล่าว แต่ในระหว่างที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น ก็นับว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่มีอันตรายมากที่สุดต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการอ้างสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อนำไปสู่การใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินในทางที่มิชอบ สนธิสัญญาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งประกอบด้วย หลักการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Derogation Clause) ต่างก็ได้กำหนดกรอบวิธีที่จะดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉินตามหลักความจำเป็นโดยเคร่งครัดตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ (Strictly Required by the Exigencies of the Situation) โดยยินยอมให้มีการระงับชั่วคราวหรือฝ่าฝืนพันธกรณีของตนต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเงื่อนไข ดังต่อไปนี้ 1) ควรกระทำได้เป็นการชั่วคราว (Temporary) 2) จะอนุญาตให้กระทำได้เฉพาะแต่ในช่วงเวลาที่มีภาวะฉุกเฉินเท่านั้น 3) ยินยอมให้กระทำได้ในสถานการณ์พิเศษ เมื่อความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศชาติได้ถูกคุกคามเท่านั้น และ 4) มาตรการที่นำมาใช้ภายใต้พฤติการณ์เหล่านี้จะต้องได้สัดส่วนกับอันตรายต่างๆ ที่ปรากฏให้เห็น แต่ในสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวก็ไม่ได้ให้คำนิยามที่ชัดเจนสำหรับคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ” คงบัญญัติไว้แต่เพียงสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศชาติเท่านั้น

ส่วนการปฏิบัติตามกรอบและมาตรการความปลอดภัยตามที่กำหนดไว้ในตราสารระหว่างประเทศและภูมิภาค จะปรากฏรายละเอียดอยู่ในเอกสารทางวิชาการและจากการประชุมของผู้เชี่ยวชาญกฎหมายระหว่างประเทศที่เรียกกันว่า หลักการสิราคูซ่าว่าด้วยบทบัญญัติของข้อจำกัด และการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1984 (The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Right 1984) และเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำปารีสของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน (The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency)

⁴ Office of the High Commissioner for Human Rights in Cooperation with the International Bar Association, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers* (New York and Geneva: United Nation, 2003), 36-37.



หลักการสิทธิมนุษยชนนั้น บรรดาผู้เชี่ยวชาญกฎหมายระหว่างประเทศจาก 17 ประเทศได้มาประชุมกันที่สิราคูซ่า ประเทศอิตาลี ในปี ค.ศ. 1984 เพื่อพิจารณาและได้ลงมติยอมรับหลักการสิทธิมนุษยชนว่าด้วยบทบัญญัติของข้อจำกัด และการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1984⁵ หลักการสิทธิมนุษยชนแม้จะเป็นผลลัพธ์ที่ออกมาจากการประชุมที่ไม่ใช่ภาคราชการ แต่ก็ประกอบด้วยหลักฐานอ้างอิงที่มีคุณค่าสำหรับการอธิบายบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่ได้กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 สิ่งนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นสำหรับการพิจารณาตรวจสอบสถานการณ์ใดเป็นการเฉพาะว่าสมควรต่อการนำหลักการการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาใช้ เพื่อการดำเนินการตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำปาริสของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น สมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (The International Law Association) ได้ลงมติรับเอาเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ในปี ค.ศ. 1985 เพื่อที่จะควบคุมการประกาศและการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน⁶ นอกจากนั้น เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำปาริสฯ ยังเรียกร้องให้รัฐต่างๆ ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาตรวจสอบจากศาลหรือการพิจารณาทบทวนตรวจสอบทางด้านอื่นๆ อีกด้วย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้น การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ในการพิทักษ์รักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศให้มีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามที่มีอันตรายอย่างร้ายแรง แม้ว่าจะเป็นสิ่งที่ยอมรับกันว่ามีความจำเป็นและสามารถกระทำได้ เพราะรัฐบาลที่มีอำนาจและมีความเข้มแข็งเท่านั้นที่จะสามารถควบคุมสถานการณ์ในภาวะวิกฤติได้ แต่ก็อาจนำมาซึ่งการทำลายความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะคุณค่าของสถาบันในระบอบเสรีประชาธิปไตยและหลักความเป็นนิติรัฐได้ หากไม่มีระบบป้องกันและตรวจสอบที่ดีเพียงพอ⁷

⁵ Economic and Social Council United Nations, U.N. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, "Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, Un Doc E/Cn.4/1984/4 (1984)," last modified 1984, accessed January 15, 2009, <http://hei.unige.ch/~clapham/hrdoc/docs/siracusa.html>.

⁶ Richard B. Lillich, "The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency," *The American Journal of International Law* 79 (1985): 1072.

⁷ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), 217.

1.1.2 ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ และความเป็นมาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

ในยุคสมัยของโรมันก็ได้มีการกำหนดคุณลักษณะของผู้เผด็จการโรมัน (Roman Dictatorship) ตามรูปแบบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เมื่อยามที่โรมันประสบปัญหาวิกฤติ โดยให้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกจากกัน คือ บุคคลผู้พิจารณาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และบุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวคือ ให้สภาซีเนต (Senate) เป็นผู้พิจารณาว่าเมื่อสาธารณรัฐโรมันตกอยู่ในสถานการณ์ที่มีภัยอันตรายอย่างร้ายแรง และเจ้าหน้าที่ทางปกครองตามลำดับชั้นไม่สามารถจะพิทักษ์รักษาความมั่นคงปลอดภัยให้แก่สาธารณรัฐได้ ก็จะพิจารณามิติดีให้กงสุล (Consul) เป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้เผด็จการ (Dictator)⁸ เพื่อที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแก้ไขปัญหาในยามที่เกิดวิกฤตินั้น อันเป็นหลักการที่สะท้อนให้เห็นถึงการแบ่งแยกอำนาจที่มีการถ่วงดุลและยับยั้งซึ่งกันและกัน (Check and Balance) โดยการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ ของรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง เพื่อป้องกันมิให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมการใช้อำนาจของผู้เผด็จการด้วยการกำหนดให้ผู้เผด็จการสามารถอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวได้ไม่เกิน 6 เดือน⁹ อันเป็นหลักการควบคุมการใช้อำนาจด้วยระยะเวลาที่จำกัด (Principle of Limited Duration) หลักการต่างๆ เหล่านี้ได้เป็นหลักการที่ยังคงมีความร่วมสมัยที่มักจะได้รับการพิจารณา กำหนดเป็นแนวทางพื้นฐานสำหรับระบอบสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ ในยุคปัจจุบัน

1.1.3 สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะกับกระแสหลักความเป็นนิติรัฐในยุคปัจจุบัน

การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินตามรูปแบบโรมันโบราณ (The Ancient Roman Model) ได้กลับฟื้นคืนชีพมาสู่มโนทัศน์ยุคปัจจุบัน ดังเช่นในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ของประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยหลายประเทศได้บัญญัติมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ เพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉิน อาทิ รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นต้น

แต่ในปัจจุบันกระแสของความเป็นนิติรัฐนั้นต้องเป็น “ยุติธรรมรัฐ” (Gerechtigheidsstaat) กล่าวคือ องค์ประกอบของความเป็นนิติรัฐต้องมีความสมบูรณ์ทั้งในรูปแบบและเนื้อหา นั่นก็คือในทางรูปแบบรัฐนั้นต้องผูกพันตนเองอยู่กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการ

⁸ Clinton L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies* (Princeton: Princeton University Press, 1948), 20.

⁹ Ackerman Bruce, "The Emergency Constitution," *The Yale Law Journal* 113 (2004): 1046.



ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อจำกัดอำนาจของตนลง ส่วนนิติรัฐในทางเนื้อหานั้นจะต้องประกันความไว้นื้อเชื่อใจที่บุคคลมีต่อการใช้อำนาจของรัฐ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจเหมือนดังแต่ก่อน เพื่อเป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ราษฎรนั่นเอง¹⁰

1.2 วัตถุประสงค์

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาประวัติความเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์ รวมทั้งเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดกรอบของระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ 2) เพื่อศึกษาความสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของกฎหมายต่างประเทศ และ 3) เพื่อวิเคราะห์แนวทางและกรอบของระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้ในระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศไทย

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยจะทำการวิจัยโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นกระบวนการวิจัยหลัก ดำเนินการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้การค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วและเกี่ยวข้อง ได้แก่ หนังสือ วารสาร บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำพิพากษาของศาล ราชกิจจานุเบกษา วิทยานิพนธ์ และเอกสารอื่น ๆ เช่น ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพดังกล่าวข้างต้น นำมาบูรณาการวิเคราะห์ร่วมกันกับปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย โดยไม่ใช้สถิติทางคณิตศาสตร์ในการวิเคราะห์ แต่เป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive) ถึงแนวทางและกรอบของกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศ

2. ผลการวิจัย

2.1 ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของต่างประเทศ

สำหรับระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศต่าง ๆ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐ

¹⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, 148.

แอฟริกาใต้ เนื่องจากประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยโดยยึดมั่นในหลักความเป็นนิติรัฐ และมีระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่เป็นพื้นฐานที่ดีในการศึกษา อีกทั้งได้เคยมีประสบการณ์ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะมาก่อน

2.1.1 ประเทศสหราชอาณาจักร

ในส่วนของประเทศสหราชอาณาจักรนั้น ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะนั้นบัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมดาระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 2004 (Civil Contingencies Act 2004) ซึ่งให้คำนิยามคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะค่อนข้างกว้าง รวมถึงเหตุการณ์หรือสถานการณ์ใด ๆ ที่คุกคามและจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสวัสดิการมนุษย์ สิ่งแวดล้อม และยังหมายความรวมถึงสงครามและลัทธิก่อการร้ายซึ่งคุกคามก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของสหราชอาณาจักร¹¹

อย่างไรก็ตาม ก็มีความพยายามที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อที่จะจำกัดการใช้อำนาจนั้นด้วยหลักการต่าง ๆ หลายประการที่ฝ่ายบริหารต้องพิสูจน์ต่อกฎหมายบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ที่เรียกว่า “หลักประกันความปลอดภัยสามชั้น” (Triple Lock Guarantee) ซึ่งบุคคลผู้มีหน้าที่ประกาศและออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องพิสูจน์ด้วยเหตุผลอันน่าพอใจว่าการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินจะนำมาใช้ได้ก็แต่เฉพาะเมื่อมีองค์ประกอบครบหลักที่สำคัญ 3 ประการ¹² ดังนี้ ประการแรก หลักความร้ายแรงของสถานการณ์ (Principle of Seriousness) กล่าวคือ สถานการณ์ฉุกเฉินที่คุกคามจนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสวัสดิการมนุษย์ สิ่งแวดล้อม หรือความมั่นคงนั้นได้เกิดขึ้นมาแล้วหรือกำลังเกิดขึ้นอยู่ หรือใกล้ที่จะเกิดขึ้น ประการที่สอง หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) กล่าวคือ มีความจำเป็นจะต้องออกข้อกำหนดเป็นการเร่งด่วน เพื่อที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอ และประการที่สาม หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) กล่าวคือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องได้สัดส่วนกับกับลักษณะเฉพาะหรือผลของสถานการณ์ฉุกเฉิน¹³

¹¹ Kent Roach, "Ordinary Laws for Emergencies and Democratic Derogations from Rights," in *Emergencies and the Limits of Legality*, ed. Victor V. Ramraj (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 235.

¹² Clive Walker and Jame Broderick, *The Civil Contingencies Act 2004: Risk, Resilience and the Law in the United Kingdom* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 154, 158, 160.

¹³ Cabinet Office, "Civil Contingencies Act 2004: A Short Guide (Revised)," last modified n.d., accessed March 20, 2013, <http://www.cambridge.gov.uk/sites/.../CCA-Short%20-Guide.pdf>.



ส่วนการควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 2004 ได้กำหนดให้รัฐสภา (House of Parliament) เป็นผู้ควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้รัฐมนตรีอาวุโส (Senior Minister of the Crown) จะต้องนำเสนอการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ วิธีการเช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นหลักประกันที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดีว่า การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้องและนำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างแท้จริง (A Genuine Emergency)¹⁴ เพราะหากเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือนำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ที่เรียกกันว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินเทียมหรือลวง” (Fictitious/Fancied State of Emergency) รัฐสภาก็จะได้พิจารณาลงมติยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการปฏิบัติการที่ได้กระทำภายใต้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น หรือหากรัฐสภาไม่ได้มีมติรับรองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นก็จะมีผลสิ้นสุดลงภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้นำเสนอประกาศนั้นต่อรัฐสภา

2.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา จุดประสงค์ของการบัญญัติกฎหมาย “รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ค.ศ.1976” (National Emergency Act 1976) ก็เพื่อจะยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีอยู่เดิม นอกจากนี้ เจตนารมณ์ของกฎหมายในการกำหนดอำนาจหน้าที่สำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินก็เพื่อจะกำหนดขอบเขตอำนาจของประธานาธิบดีและการรับประกันความปลอดภัยโดยการควบคุมดูแลทางสถานการณ์บัญญัติและความรับผิดชอบในการปฏิบัติการที่ได้กระทำโดยฝ่ายบริหารให้มีความชัดเจน

กล่าวโดยสรุป จุดมุ่งหมายของรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติก็เพื่อรับประกันว่า การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาตินั้น จะต้องมีความรับผิดชอบ (Responsible) เหมาะสม (Appropriate) และถูกต้องกับเวลาหรือกาลเทศะ (Timely) แต่เมื่อพิจารณาย้อนหลังกลับไป ดูเหมือนว่ากฎหมาย “รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ค.ศ.1976” นี้ ยังไม่ประสบความสำเร็จในการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในลักษณะที่จะทำให้มีความเชื่อมั่นถึงความรับผิดชอบและการควบคุมดูแลทางรัฐสภาซึ่งเป็นไปอย่างสม่าเสมอ เหตุผลประการหนึ่งก็คือ การใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือ (Vague Wording) และการขาดวิธีการที่จะสร้างโครงร่างเฉพาะเจาะจงสำหรับควบคุมดูแลการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินในรัฐบัญญัติฯ ดังกล่าว เช่น บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้ให้คำนิยามที่

¹⁴ The Guardian, "Civil Contingencies Act 2004: A Wide-Ranging Act Making Provisions for National Emergencies," last modified 2004, accessed March 20, 2013, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2008/dec/16/civil-contingencies-act>.

ชัดเจนของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติไว้ แต่ได้ให้อำนาจเป็นสิทธิเด็ดขาดแก่ประธานาธิบดีเพียงผู้เดียวในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักฐานหรือข้อเท็จจริงภายนอกใด ๆ ที่ประธานาธิบดีจะพยายามใช้ในการแสดงความถูกต้องต่อการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นภาระของรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (Congress) ที่จะทำให้การใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหารสิ้นสุดลง แต่ในปัจจุบันประธานาธิบดีสามารถใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) ข้อเสนอการให้ยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจากรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาได้ ซึ่งรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาสามารถที่จะเอาชนะได้ก็ต้องใช้เสียงข้างมากถึง 2 ใน 3 เท่านั้น¹⁵

2.1.3 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน สาธารณะจะปรากฏอยู่ในทั้งระดับรัฐธรรมนูญและระดับรัฐบัญญัติ ในระดับรัฐธรรมนูญจะมีการใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์ร้ายแรงของชาติ (มาตรา 16) ซึ่งเป็นอำนาจการตัดสินใจโดยเด็ดขาดของประธานาธิบดี แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานาธิบดีต้องปรึกษารหรืออย่างเป็นทางการกับองค์กรอื่น ๆ ก่อนก็ตาม แต่ความเห็นที่ได้รับการปรึกษาจากองค์กรอื่น ๆ ก็ไม่มีผลผูกมัดต่อการตัดสินใจของประธานาธิบดี¹⁶ การใช้อำนาจพิเศษประการนี้ของประธานาธิบดีแทบจะไม่มีการควบคุม ประธานาธิบดีสามารถดำเนินการได้โดยปราศจากการคานและถ่วงดุลอำนาจอย่างจริงจัง¹⁷ และประเภทที่สอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงวิธีการประกาศกฎอัยการศึกและการขยายระยะเวลาใช้กฎอัยการศึกที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา (มาตรา 36)

ส่วนในระดับรัฐบัญญัติ การใช้กฎอัยการศึกจะมีกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1849 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1878 และท้ายสุดคือการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (*Loi instituant un état d'urgence* of 1955) ซึ่งรัฐบัญญัติทั้งสองประเภtdังกล่าวมีมาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 การประกาศกฎอัยการศึก (State of Siege) จะสามารถประกาศได้เมื่อมีภัย

¹⁵ Roach, "Ordinary Laws for Emergencies and Democratic Derogations from Rights," in *Emergencies and the Limits of Legality*, 238.

¹⁶ ปิยนุตร แสงกนกกุล, "ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมืองในฝรั่งเศส (3)," แก้วครั้งล่าสุด 2551, สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน, 2553, <http://www.onopen.com/2007/01/1756>.

¹⁷ Anna Khakee, "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Dcaf) Policy Paper - No.30)," last modified 2009, accessed November 19, 2010, <http://www.thepolicypractice.com/cvs/AnnaKhakee.doc>.



คุกคามจับพลันอันเนื่องมาจากสงครามต่างประเทศ หรือการก่อกบฏโดยใช้อาวุธ การพิจารณาตัดสินใจประกาศกฎอัยการศึกจะกระทำโดยรัฐบาล แต่การขยายระยะเวลาการประกาศกฎอัยการศึกออกไปอีกเกินกว่า 12 วันแรกเริ่มจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา อันสะท้อนถึงหลักการการตรวจสอบและควบคุมโดยรัฐสภา (Principle of Parliamentary Oversight) ส่วนรัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินได้กำหนดเงื่อนไขว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะสามารถประกาศได้โดยรัฐบาล ในกรณีที่เกิดอันตรายอย่างจับพลันอันเนื่องมาจากการประทุษร้ายอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อย หรือในสถานการณ์ที่อาจจะถือเสมือนเป็นภัยพิบัติสาธารณะเช่นเดียวกันกับในกรณีของการประกาศกฎอัยการศึก การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกเกินกว่า 12 วันแรกเริ่มจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเช่นเดียวกัน¹⁸

2.1.4 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะบัญญัติอยู่ในกฎหมายพื้นฐาน (The German Basic Law) หรือรัฐธรรมนูญของประเทศ ในบทบัญญัติทั้งสิ้น 28 มาตราที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “รัฐธรรมนูญในภาวะฉุกเฉิน” (Notstandsverfassung)¹⁹ โดยแยกประเภทเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินภายใน (Internal Emergency) กับสถานการณ์ฉุกเฉินในภาวะตึงเครียด (State of Tension) และสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศ (State of Defence) สถานการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดก็คือ สถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศ อันกำหนดขอบเขตเป็นสถานการณ์ที่ซึ่งอาณาเขตของสหพันธ์รัฐถูกโจมตีโดยกองกำลังติดอาวุธหรือคุกคามอย่างชัดเจนจากการโจมตีดังกล่าว การพิจารณาตัดสินใจว่ามีเหตุการณ์เช่นว่านี้ดำรงอยู่ จะต้องกระทำโดยสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) โดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ (Bundesrat) บนพื้นฐานเมื่อรัฐบาลแห่งสหพันธ์รัฐร้องขอ และกำหนดว่าต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจำนวนสองในสามของเสียงที่มลายคะแนน ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในบางกรณีที่มีอุปสรรคอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันเวลาหรือไม่อาจประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยครบองค์ประชุม คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee) อาจทำหน้าที่แทนทั้งสภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ²⁰

¹⁸ William Feldman, "Theories of the Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege," *Cornell International Law Journal* 38, no. 3 (2005): 1023-1032.

¹⁹ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, 219.

²⁰ Andras Jakab, "German Constitution Law and Doctrine on State of Emergency-Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse," *German Law Journal* 5 (2005): 457.

อย่างไรก็ตาม วิธีการตามกระบวนการประชาธิปไตยจะเป็นวิธีพิจารณาในประการเหล่านี้เป็นการตัดสินใจสุดท้าย ตามที่ได้กำหนดว่า สมาชิกแทนราษฎรโดยความยินยอมของสภาที่ปรึกษาแห่งมลรัฐ อาจยกเลิกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยคณะกรรมการร่วมในเวลาใดก็ได้ และอาจประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศในเวลาใดก็ตาม หากเงื่อนไขของสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการป้องกันประเทศไม่มีอยู่อีกต่อไป และการประกาศยกเลิกนี้ต้องกระทำโดยไม่ชักช้า ซึ่งวิธีการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นข้อดีของระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่ข้อจำกัดอยู่ตรงที่กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้กำหนดขอบเขตระยะเวลาการสิ้นสุดของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินภายในหรือสถานการณ์ฉุกเฉินภายนอกก็ตาม กล่าวคือกฎหมายยอมให้สถานการณ์ฉุกเฉินดำเนินไปอย่างไม่มีกำหนดจนกระทั่งเสียงข้างมากของทั้งสองสภาจะลงคะแนนเพื่อที่จะยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น²¹

2.1.5 ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ถือได้ว่าเป็นระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่ได้รับการพัฒนาทั้งในระดับนโยบายและการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติที่เหมาะสมเป็นอย่างดี (A Well-suite of Disaster Management Policy and Legislation) วิธีการเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินเกือบทั้งหมดได้รับการพัฒนามาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นปีที่สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้กลายมาเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญ (Constitutional Democracy) กลไกทางกฎหมายที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ปี ค.ศ. 1996 ในบทบัญญัติมาตรา 37 และกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1997 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติ ค.ศ. 2002 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยในการกีฬาและกิจกรรมนันทนาการ ค.ศ. 2010 เป็นต้น

บทบัญญัติมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ปี ค.ศ. 1996 ที่เรียกกันว่า “บทบัญญัติแห่งสิทธิและเสรีภาพ” (Bill of Rights) ได้วางเกณฑ์มาตรฐานกลางสำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ โดยบัญญัติกรอบเกี่ยวกับกระบวนการซึ่งกำหนดการดำเนินการเป็นขั้นตอน ซึ่งให้บทบาทสำคัญแก่สภานิติบัญญัติในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ และให้การพิจารณาทบทวนตรวจสอบการกระทำแก่ศาลอย่างสมบูรณ์แบบครอบคลุมทุก ๆ ด้านของสถานการณ์ฉุกเฉิน ในอีกด้านหนึ่งคือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

²¹ Khakee, "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Dcaf) Policy Paper - No.30)."



อีกทั้ง ได้กำหนดขอบเขตองค์การของรัฐทุก ๆ องค์การไว้อย่างชัดเจน ความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ที่มีต่อกัน ความสมดุลแห่งอำนาจ และแผนงาน (Blue-print) ที่จะเอื้ออำนวยสำหรับโครงสร้างของการบริหารการปกครอง²² จนได้สะท้อนถึงแนวปฏิบัติระหว่างประเทศที่เป็นเลิศ (Best International Practice) ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพื้นฐานในระหว่างที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ²³

ในส่วนโครงสร้างทางด้านการนิติบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติ จะประกอบด้วย 3 ระดับชั้น ดังนี้ ชั้นที่ 1 จะเป็นระดับของนโยบายและบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับการจัดการภัยพิบัติที่ได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสมมาเป็นอย่างดีแล้ว ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ. 1996 พระราชบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ค.ศ. 1997 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติ ค.ศ. 2002 ชั้นที่ 2 จะมีบทบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรอันเกี่ยวข้องกับประเภทของภัยพิบัติ โดยเฉพาะเจาะจง รวมถึงไฟไหม้ อุบัติภัยในเมืองแร่ และการควบคุมฝูงชนในกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ ชั้นสุดท้ายคือ ชั้นที่ 3 จะมีกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่ควบคุมดูแลกิจการหรือปัญหาประจำวัน อาทิ สิ่งแวดล้อม การจัดการเกี่ยวกับแหล่งน้ำ การใช้แหล่งทรัพยากรทางการเกษตร การก่อสร้างและปลูกสร้างอาคารสถานที่ และแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งจะมีบทบัญญัติพิเศษโดยเฉพาะอันเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การตอบโต้ และการฟื้นฟูแก้ไขให้กลับคืนสภาวะปกติ²⁴

เมื่อพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศต่าง ๆ แล้ว จะพบว่า ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ถือได้ว่า เป็นระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่ได้รับการพัฒนาทั้งระดับนโยบายและการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติที่เหมาะสมเป็นอย่างดี เป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับต้นร่างของหลักการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Derogation Protocol) นอกจากนี้จะมีหลักประกันขั้นพื้นฐานของกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาด ซึ่งจะทำการละเมิดมิได้ (Jus Cogens) แล้ว ยังมีข้อกำหนดและข้อจำกัดอย่างละเอียดที่เฉพาะเจาะจงสำหรับรัฐว่า สิ่งใดเป็นสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้ กระทำไม่ได้

²² Richard A. Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State* (New York: Cambridge University Press, 2001), 227-228.

²³ Asanga Welikala, *A State of Permanent Crisis: Constitutional Government, Fundamental Rights and State of Emergency in Sri Lanka* (Colombo: Centre of Policy Alternatives, 2008).

²⁴ Tracy Humby, *Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in South Africa* (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2014), 27-28.

และต้องกระทำในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติมาตรา 37 ของ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้มีลักษณะพิเศษเฉพาะในสิ่งซึ่งได้ผสมผสานระหว่าง การตรวจสอบทบทวนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งทางด้านนิติบัญญัติ และด้านตุลาการอย่างเป็นรูปธรรม ร่วมกับการมีสารบัญญัติหรือรายการของสิทธิต่าง ๆ ที่ไม่อาจ เลี่ยงหรือระงับฯ ได้ (Non-Derogable Rights)²⁵ รวมทั้ง หลักประกันต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อย่างครอบคลุมและครบถ้วน มีความสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานกฎหมายสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศมากที่สุด²⁶

2.2 ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทย ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ จะปรากฏอยู่ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและระดับกฎหมายพระราชบัญญัติ ในบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีทั้งการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด และการประกาศกฎอัยการศึก เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศ ระยะเวลา และการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ อาทิ เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำปารีสของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว บทบัญญัติ ดังกล่าวไม่อาจจะจัดประเภทเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางเกี่ยวกับวิธีการ และเงื่อนไขสำหรับการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ กล่าวคือ เป็นเพียง บทบัญญัติการให้อำนาจนิติบัญญัติในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารที่มีมาตั้งแต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2475) จนถึงปัจจุบัน โดยวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อ ต้องการแก้ไขปัญหาการตรากฎหมายในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน ซึ่งในขณะนั้นไม่สามารถจะจัดการ ประชุมสภาผู้แทนในการตรากฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะและเหมาะสมกับกรณีที่เกิด เหตุการณ์ฉุกเฉินนั้นได้ ซึ่งอาจจะเป็นกรณีที่อยู่นอกสมัยการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร หรือปิดสมัยประชุม²⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่ม เมื่อพิจารณาเห็นว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความ

²⁵ Benjamin Salvatore DiFabbio, *The Rule That Proves the Exception: A Constitutional State of Emergency in the United State* (New York: Annandale-on-Hudson, 2013), 58-61.

²⁶ Laura Conn, "The Enumeration of Vital Civil Liberties within a Constitution State of Emergency Clause: Lessons from the United States, the New Democracy of South Africa, and International Treaties and Scholarship," *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* 10, no. 4 (2008).

²⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, "บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2546: กรณีพระราชกำหนดการ จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการโทรคมนาคม," ใน *นิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด*, บรรณาธิการโดย อมร จันทระสมบัติ (กรุงเทพฯ: ศูนย์นิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 99-100.



จำเป็นที่ส่วนอื่นนี้อาจจะหลีกเลี่ยงได้โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดไว้ว่า ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ เพื่อเป็นกลไกทางกฎหมายของฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาและระงับวิกฤตการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง และนำความสงบสุขกลับคืนมาสู่ภาวะปกติให้ได้อย่างรวดเร็ว²⁸ อย่างเช่น พระราชกำหนด นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2535 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากการตราพระราชกำหนดเพื่อเป็นกลไกหรือเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะแล้ว ประเทศไทยก็ยังมีความจำเป็นที่จะพึงพาการตราพระราชกำหนดเพื่อเป็นกลไกทางกฎหมายในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจอย่างมากมาอีกด้วย โดยเฉพาะนับแต่ปี พ.ศ. 2540 และจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้ประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากมีวิกฤตการณ์ทางการเงินโดยต่อเนื่อง รัฐต้องกำหนดมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ หนึ่งในมาตรการเหล่านั้นก็คือ การตราพระราชกำหนดเพื่อการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ อาทิ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2541 และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เป็นต้น²⁹

ส่วนในบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ประเทศไทยเรามีบทบัญญัติกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐอยู่ด้วยกัน 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

2.2.1 ปัญหาระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทย

ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

²⁸ คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 2/2535 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2553.

²⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541.

ของประเทศไทยดังกล่าวยังขาดกระบวนการการควบคุมการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่เหมาะสม ทั้งกระบวนการการควบคุมการใช้อำนาจก่อนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (Ex-ante Approach) และกระบวนการการควบคุมการใช้อำนาจหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (Ex-post Approach) กล่าวคือ กฎหมายพิเศษทั้งสี่ฉบับได้มอบอำนาจให้เป็น “ดุลพินิจของฝ่ายบริหารฝ่ายเดียวโดยแท้” แก่องค์กรฝ่ายบริหารเป็นทั้งผู้พิจารณาและผู้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ โดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรฝ่ายใด ๆ นอกจากนั้น เมื่อองค์กรฝ่ายบริหารประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเมื่อสิ้นสุดขอบเขตระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หากยังต้องการที่จะขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นออกไปอีก กฎหมายก็ยังคงมอบให้เป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการขยายระยะเวลา โดยให้เป็น “ดุลพินิจของฝ่ายบริหารฝ่ายเดียวโดยแท้” อีกเช่นเดียวกันกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน³⁰

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

อาจกล่าวได้ว่า ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทย ในระดับรัฐธรรมนูญยังขาดบทบัญญัติที่กำหนดเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางเกี่ยวกับวิธีการและเงื่อนไขสำหรับการบัญญัติกฎหมาย ส่วนในบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐทั้งสี่ฉบับดังกล่าวก็เป็นกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอย่างมาก แต่กลับลดทอนหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะมีบทบัญญัติที่ตัดทอนอำนาจของศาลปกครองในการทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น ตามมาตรา 16 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน³¹ และมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร³²

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "มุมมองที่มีต่อพระราชกำหนดบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548," ใน *รวมบทบรรณาธิการจากเว็บไซต์ Wwww.Pub-Law.Net (พ.ศ. 2544 -2549)* (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2549).

³¹ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

³² พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 มาตรา 23 บัญญัติว่า “บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม...”



ดังนั้น จากการศึกษาในเรื่องดังที่ได้กล่าวมานี้ได้นำไปสู่บทสรุปของข้อสมมติฐานของการศึกษาที่ว่าประเทศไทยได้ยอมรับหลักเกณฑ์ ในกรณีที่รัฐต้องเผชิญกับสถานการณ์วิกฤติต่าง ๆ ที่คุกคามต่อการดำรงอยู่และความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเรียกรวมสถานการณ์นั้นว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ” รัฐจำเป็นต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษ เพื่อเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นให้สำเร็จลุล่วงไปโดยเร็ว และได้ให้ความสำคัญกับรัฐโดยเฉพาะฝ่ายบริหารในการบัญญัติกฎหมายพิเศษ ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและระดับพระราชบัญญัติ แต่ระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของไทยดังกล่าวในปัจจุบัน ยังมีข้อบกพร่องและไม่เอื้ออำนวยประโยชน์สูงสุดต่อการนำมาใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกในการแก้ไขปัญหาของรัฐดังกล่าว อีกทั้ง ยังขาดกลไกในการควบคุมและตรวจสอบทบทวนการกระทำอย่างมีประสิทธิภาพ อันอาจทำให้การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว นั้น มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุ ฉะนั้น การใช้อำนาจของรัฐโดยเฉพาะการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องยึดหลักความเป็นนิติรัฐและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์มาตรฐานการใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินขององค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นรัฐภาคี

3.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้นำเสนอระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศไทย โดยจะแยกข้อเสนอแนะทั้งในระดับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและในระดับพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะในระดับพระราชบัญญัตินั้น ก็ได้แยกข้อเสนอแนะโดยการนำเสนอออกเป็นอีก 2 ลักษณะ ดังนี้ คือ ลักษณะแรก ในฐานะที่ระบบกฎหมายพิเศษดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และลักษณะที่สอง ในฐานะเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบกฎหมายพิเศษดังกล่าวในอนาคต

3.2.1 ในระดับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

การจะใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ โดยเฉพาะในกรณีที่มิได้วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ควรจะพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวเพื่อนำมาใช้บังคับก่อน หากมาตรการของกฎหมายที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอต่อการนำมาใช้หรือไม่สามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จึงจะนำไปสู่พิจารณาการตราพระราชกำหนดทั่วไปตามบทบัญญัติมาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยยังมีความจำเป็นต้องพึ่งพาการตราพระราชกำหนดทั่วไปเป็นกลไกหรือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายของฝ่ายบริหารเพื่อ

ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจอย่างมาก โดยเฉพาะนับแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

ด้วยเหตุประการเช่นนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอว่า ยังให้คงบทบัญญัติสำหรับการตราพระราชกำหนดประเภททั่วไป ตามมาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) นี้ไว้อยู่ แต่ให้ตัดถ้อยคำ “เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ” “ความปลอดภัยสาธารณะ” และ “ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ” ออก เนื่องจากในกรณีที่มีความจำเป็นต้องการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านการเมืองและความมั่นคง รวมทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้น ประเทศไทยมีกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ในระดับพระราชบัญญัติที่รองรับสำหรับการแก้ไขปัญหาอยู่แล้วด้วยกัน จำนวน 4 ฉบับดังที่ได้กล่าวมา โดยยังให้คงถ้อยคำ “เพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ” ไว้ เนื่องจากกฎหมายพิเศษระดับพระราชบัญญัติ 4 ฉบับดังที่ได้กล่าวมา ไม่ได้มีกลไกหรือเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ

นอกจากนั้น ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการบัญญัติเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางในการบัญญัติกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะต่อไป โดยต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ประเด็นความหมายสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

เมื่อพิจารณาศึกษาจากรูปแบบวิธีการการให้คำนิยาม ทั้งเกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้วางกรอบของการพิจารณาคุณลักษณะของเหตุการณ์ไว้กว้าง ๆ 4 ประการว่าสถานการณ์ใดควรเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน และระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศต่าง ๆ ที่ได้จำแนกวิธีการการให้คำนิยามออกเป็น 2 รูปแบบ คือรูปแบบแรกระบุถึงสาเหตุหรือที่มาของเหตุการณ์ (Cause) ที่ก่อให้เกิดเป็นภัยคุกคาม และรูปแบบที่สองกล่าวถึงผลกระทบ (Impacts) และผลที่เกิดขึ้น (Effects) ของเหตุการณ์ หากพิจารณาในรายละเอียดก็จะพบว่าทั้งสองรูปแบบต่างก็ให้คำนิยามความหมายในลักษณะที่มีการผสมผสานกัน ไม่ได้จำกัดวิธีการให้ความหมายตามรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะ นอกจากนั้น ก็ยังมีการเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอื่น ๆ” (Other Public Emergency) เข้าไปอีกด้วย เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใช้กฎหมายได้มีดุลพินิจในการตีความหากเกิดเหตุการณ์รุนแรงแต่ไม่สามารถปรับเข้ากับรูปแบบที่หนึ่งหรือรูปแบบที่สองได้ ผู้วิจัยจึงพิจารณาว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยควรกำหนดคำนิยามของคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ” โดยใช้วิธีการผสมผสานการให้คำนิยามทั้งสองรูปแบบเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ มีทั้งการกำหนดถึงสาเหตุหรือที่มาของเหตุการณ์ ว่าเหตุการณ์ใดบ้างที่มีความรุนแรงเท่าเทียมจะเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ สงคราม การรุกราน การก่อการกบฏ การ



จลาจล หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ และมีการกำหนดรวมถึงผลกระทบ หรือผลที่เกิดขึ้นของ เหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่อย่างรุนแรงเข้าด้วยกัน เช่น การมีอยู่และการ ดำรงอยู่ของประเทศไทย (The Life of the Nation) ได้ถูกคุกคามจากภัยอันตรายอย่างรุนแรง รวมทั้งมีถ้อยคำที่เปิดโอกาสให้ผู้ใช้อกฎหมายได้มีดุลพินิจในการตีความ หากเกิดเหตุการณ์รุนแรง แต่ไม่สามารถปรับเข้ากับรูปแบบที่หนึ่งหรือรูปแบบที่สองได้ โดยใช้ถ้อยคำว่า “สถานการณ์ จุกเงินสาธารณะอื่น ๆ” เพิ่มเข้าไปในคำนิยามอีกด้วย ก็จะมีลักษณะเป็นการให้คำนิยามที่มี ความสมบูรณ์และครอบคลุมทุก ๆ เหตุการณ์ ดังนั้น จึงอาจกำหนดคำนิยามไว้ว่า “การประกาศ สถานการณ์จุกเงินสาธารณะสามารถกระทำได้เฉพาะแต่เมื่อการมีอยู่และการดำรงอยู่ของ ประเทศไทย ได้ถูกคุกคามจากภัยอันตรายอย่างรุนแรง เช่น สงคราม การรุกราน การก่อการ กบฏ การจลาจล ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือสถานการณ์จุกเงินสาธารณะที่มีความร้ายแรงอื่น ๆ”

2) ประเด็นเงื่อนไขและวิธีการในการประกาศสถานการณ์จุกเงินสาธารณะ

จากการศึกษาเงื่อนไขและวิธีการในการประกาศสถานการณ์จุกเงินสาธารณะตาม เกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ จุกเงินสาธารณะของประเทศไทย ที่กำหนดว่า การมีอยู่จริงของสถานการณ์จุกเงินสาธารณะ จะต้องได้รับการประกาศสถานการณ์จุกเงินอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นที่จะ ต้องกระทำก่อนที่จะนำหลักการเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน (Derogation) มาใช้ และเงื่อนไขที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาประกาศสถานการณ์ จุกเงินสาธารณะมี 4 ประการ ดังนี้ (1) สถานการณ์นั้นจะต้องเกิดขึ้นจริงหรือกำลังใกล้จะ เกิดขึ้น (2) ผลกระทบของสถานการณ์นั้นจะต้องมีผลต่อประเทศโดยรวม (3) ความต่อเนื่อง ของการดำเนินชีวิตที่เป็นระบบของชุมชนจะต้องถูกคุกคาม (4) ภาวะวิกฤติหรืออันตรายจะ ต้องเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งมาตรการต่าง ๆ หรือข้อจำกัดปกติธรรมดาที่ได้รับการอนุญาตโดย อนุสัญญาฯ เพื่อการดำรงไว้ซึ่งความปลอดภัยสาธารณะ ด้านสาธารณสุข หรือความสงบ เรียบร้อยสาธารณะนั้น ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาได้ ส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการ ประกาศสถานการณ์จุกเงินสาธารณะได้มีการกำหนดว่า รัฐธรรมนูญของทุกรัฐจะต้องกำหนด วิธีการเพื่อการประกาศสถานการณ์จุกเงินซึ่งในแต่ละครั้งว่า เมื่อใดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะมี อำนาจในการประกาศสถานการณ์จุกเงิน ซึ่งการประกาศอย่างเป็นทางการเช่นนี้ จะต้องอยู่ ภายใต้การพิจารณาให้ความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติภายในระยะเวลาอันสั้นที่สุดเท่าที่ จะทำได้

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ บทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงควรกำหนดไว้ว่า “การประกาศสถานการณ์จุกเงิน สาธารณะต้องได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ สามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขดัง ต่อไปนี้ (1) สถานการณ์นั้นจะต้องเกิดขึ้นจริงหรือกำลังใกล้จะเกิดขึ้น (2) ผลกระทบของ

สถานการณ์นั้นจะต้องมีผลต่อประเทศโดยรวม (3) ความต่อเนื่องของการดำเนินชีวิตที่เป็นระบบของชุมชนจะต้องถูกคุกคาม (4) ภาวะวิกฤติหรืออันตรายจะต้องเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งมาตรการต่าง ๆ หรือข้อจำกัดปกติธรรมดาที่ได้รับการอนุญาตโดยอนุสัญญาฯ เพื่อการดำรงไว้ซึ่งความปลอดภัยสาธารณะ ด้านสาธารณสุข หรือความสงบเรียบร้อยสาธารณะนั้น ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาได้ และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างเป็นทางการเช่นนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาให้ความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติภายในระยะเวลาอันสั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้”

3) ประเด็นมาตรการการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน

จากการศึกษาประเด็นมาตรการการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะตามเกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศต่าง ๆ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า “มาตรการในการเลี้ยหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” (Derogation Measures) ว่า จะต้องกระทำภายในขอบเขตเพียงเท่าที่จำเป็นอย่างเคร่งครัดตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ (To the Extent Strictly Required by the Exigencies of the Situation) ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงควรกำหนดไว้ว่า “การบัญญัติกฎหมายใด ๆ ที่ได้บัญญัติอันเป็นผลเนื่องมาจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งอาจจะมีการเลี้ยหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะได้เฉพาะภายในขอบเขตที่จะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นอย่างเคร่งครัดตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ และการบัญญัติกฎหมายจะต้องไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีของประเทศภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน และไม่เป็นการยินยอมหรืออนุญาตให้มีการปกป้องรัฐหรือบุคคลใดก็ตามมิให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในกรณีที่มีการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการหลีกเลี่ยงหรือระงับการปฏิบัติในสิทธิที่ไม่อาจเลี้ยหรือระงับได้ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในตารางของสิทธิที่ไม่อาจเลี้ยหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีได้

สิทธิและเสรีภาพดังต่อไปนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐไม่อาจเลี้ยหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองได้ ดังนี้ (1) สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย (2) สิทธิที่จะปลอดภัยจากการเฝ้าระวังเป็นทาส และการค้าทาสทุกรูปแบบ (3) สิทธิในเสรีภาพที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (4) สิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ (5) สิทธิในเสรีภาพ (6) สิทธิที่จะปลอดภัยจากการถูกทารุณกรรม (7) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาดีที่เป็นธรรม (8) สิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา (9) สิทธิในเสรีภาพห้ามจำคุกบุคคลเพียงเหตุเพราะว่าไม่สามารถปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามสัญญาได้ (10) สิทธิของชนกลุ่มน้อย (11) สิทธิในการตั้งครอบครัว (12) สิทธิในชื่อ (13) สิทธิของเด็ก (14) สิทธิในเชื้อชาติ (15) สิทธิที่จะมีส่วนร่วมใน



การบริหารรัฐกิจ (16) สิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา”

4) ประเด็นระยะเวลาการสิ้นสุด

จากการศึกษาประเด็นระยะเวลาการสิ้นสุดในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน สาธารณะตามเกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศต่างๆ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า “ระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จะต้องได้รับการกำหนดเป็นระยะเวลาที่แน่นอนชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องไม่เกินกำหนดนั้น เพื่อฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว ส่วนการขยายระยะเวลาต้องทำโดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งใหม่ ซึ่งต้องกระทำก่อนการสิ้นสุดของกำหนดเวลาในแต่ละช่วง และจะต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาให้ความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยเช่นกัน” เพื่อเป็นการควบคุมหรือจำกัดสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ให้เติบโตขึ้นจนเกินขอบเขต

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงควรกำหนดไว้ว่า “การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการบัญญัติกฎหมายใด ๆ หรือการปฏิบัติการอื่นใด ที่เป็นผลเนื่องมาจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะยังคงมีผลใช้ได้เฉพาะ (1) ในอนาคต และ (2) มีผลใช้ได้ไม่เกินกว่าระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้มีมติที่จะขยายการประกาศนั้นออกไป สภาผู้แทนราษฎรอาจขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกเป็นคราว ๆ”

5) ประเด็นการควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

จากการศึกษาประเด็นการควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะตามเกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศต่างๆ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า “องค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลจะต้องมีอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาดังต่อไปนี้ (1) การบัญญัติกฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของรัฐหรือไม่ (2) การปฏิบัติการของการใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นไปตามกฎหมายของสถานการณ์ฉุกเฉินหรือไม่ (3) การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต้องไม่ล่วงละเมิดในสิทธิที่รัฐไม่อาจละเมิดหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ และมาตรการที่เป็นการเลียงหรือระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีจากการคุ้มครองสิทธิอื่นจะต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน”

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจอย่างชัดเจนแก่ศาลปกครอง เป็นองค์กรที่มีอำนาจ (A Competent Court) พิจารณาพิพากษาบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างเต็มที่ (Full Judicial Review) ในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

และการขยายระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งการปฏิบัติการอื่นใดอันเป็นผลมาจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอีกด้วย

3.2.2 ในระดับพระราชบัญญัติ

ลักษณะแรก ในฐานะที่ระบบกฎหมายพิเศษยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

1) ประเด็นการจัดการเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายพิเศษที่มีผลใช้บังคับอยู่ เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จำนวน 4 ฉบับ ดังนั้น การจัดการเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็ควรพิจารณาจัดลำดับการใช้บังคับก่อนหลังตามลำดับความรุนแรงของสถานการณ์ฉุกเฉินและความเข้มข้นของมาตรการการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ดังนี้

(1) หากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยพิบัติสาธารณะ อันเกี่ยวกับทางธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม (Natural or Environmental Disasters) อาทิ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ก็สมควรที่จะนำกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาใช้ก่อนเป็นลำดับแรก

(2) หากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงในระดับที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุขหรือทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ แต่ยังไม่ขั้นจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวคือ สถานการณ์อันเป็นภัยดังกล่าวยังอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมโดยอาศัยอำนาจเท่าที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้ ก็สมควรพิจารณาประกาศใช้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

(3) หากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงระดับเป็นภัยกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือมีภัยพิบัติอันมีมาเป็นการฉุกเฉินและร้ายแรง ก็สมควรพิจารณาประกาศใช้กฎหมาย คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นลำดับต่อมา

(4) หากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงในระดับสงคราม การก่อจลาจล ก็สมควรพิจารณาประกาศใช้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 เป็นลำดับท้ายสุด

2) ประเด็นเรื่องขอบเขตระยะเวลาการสิ้นสุดและการขยายระยะเวลาการสิ้นสุดออกไป ตามเกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดว่า “ระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จะต้องได้รับการกำหนดเป็นระยะเวลาที่แน่นอนชัดเจน ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องไม่เกินกำหนดนั้น เพื่อฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว ส่วนการขยาย



ระยะเวลาต้องทำโดยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งใหม่ ซึ่งต้องกระทำก่อนการสิ้นสุดของกำหนดเวลาในแต่ละช่วง และจะต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาให้ความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยเช่นกัน” ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ในกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะแต่ละฉบับของประเทศไทยก็ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการกำหนดระยะเวลาการสิ้นสุดและการขอขยายระยะเวลาเมื่อสิ้นสุดออกไป โดยต้องขอความเห็นชอบและได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย

ลักษณะที่สอง ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบกฎหมายพิเศษในอนาคต

ผู้วิจัยขอเสนอโครงสร้างระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ซึ่งจะเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและระดับพระราชบัญญัติ เพื่อนำมาปรับใช้ในระบบกฎหมายพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะของประเทศไทยต่อไป ประกอบด้วย 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 จะเป็นชุดเกี่ยวกับกฎหมายระดับนโยบายที่ว่าด้วยหลักการและวิธีการการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความหมายสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ เงื่อนไขและวิธีการในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ มาตรการการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ ขอบเขตระยะการสิ้นสุด และการควบคุมตรวจสอบการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ

ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 รวมทั้งเกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำปารีสของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน และหลักการสิทธิว่าด้วยบทบัญญัติของข้อจำกัด และการเลียงหรือการระงับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1984 ด้วย

กลุ่มที่ 2 จะเป็นการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐในระดับพระราชบัญญัติ โดยทำการรวบรวมกฎหมายทั้งสามฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เข้าด้วยกัน และมีรายละเอียดในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะต่างๆ ซึ่งเป็นภัยคุกคามที่เกิดจากฝีมือมนุษย์ (Man-Made Disasters) เป็นหลัก อาทิ สงคราม การจลาจล การก่อการร้าย หรือสถานการณ์ฉุกเฉินอื่นๆ ไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติ

การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ... โดยในกฎหมายฉบับนี้ให้มีการกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะออกเป็น 2 ระดับ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะระดับทั่วไป และสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะระดับที่มีความร้ายแรงอย่างยิ่ง โดยให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจในการนำเอามาตรการบางประการที่เข้มข้นและรุนแรงกว่าในระดับทั่วไปมาใช้เพิ่มมากขึ้นหากสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะดังกล่าวทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นกว่าระดับทั่วไป เพื่อการแก้ไขปัญหาให้ยุติลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที เมื่อได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะระดับที่มีความร้ายแรงอย่างยิ่ง แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กลุ่มที่ 3 จะเป็นการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือภัยพิบัติ อันเกิดจากภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก (Natural or Environmental Disasters) ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ... ซึ่งจะมีบทบัญญัติพิเศษโดยเฉพาะอันเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การตอบโต้ และการฟื้นฟูแก้ไขให้กลับคืนสภาวะปกติ



References

- Banjerd Singkaneti. "The Analysis of the Constitutional Court Ruling No. 14/2516: The Case of the Emergency Decree Amending the Excise Tax Rates Act." In *The Legal State and the Power of the Government to enact an Emergency Decree*, 99-100. Bangkok: Legal Studies Centers. The Faculty of Law Thammasat University, 2003. [in Thai]
- Bruce, Ackerman. "The Emergency Constitution." *The Yale Law Journal* 113 (2004): 1046.
- Cabinet Office. "Civil Contingencies Act 2004: A Short Guide (Revised)." Last modified n.d., Accessed March 20, 2013. <http://www.cambridge.gov.uk/sites/.../CCA-Short%20-Guide.pdf>.
- Conn, Laura. "The Enumeration of Vital Civil Liberties within a Constitution State of Emergency Clause: Lessons from the United States, the New Democracy of South Africa, and International Treaties and Scholarship." *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* 10, no. 4 (2008): 805.
- DiFabbio, Benjamin Salvatore. *The Rule That Proves the Exception: A Constitutional State of Emergency in the United State*. New York: Annandale-on-Hudson, 2013.
- Feldman, William. "Theories of the Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege." *Cornell International Law Journal* 38, no. 3 (2005): 1023-1032.
- Hartman, John F. "Derogation from Human Rights Treaties in Public Emergencies – A Critique of Implementation by the European Commission and Court of Human Rights Committee of the United Nations." *Harvard International Law Journal* 22, no. 1 (1981): 27.
- Humby, Tracy. *Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in South Africa*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Cressent Societies, 2014.
- Jakab, Andras. "German Constitution Law and Doctrine on State of Emergency-Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse." *German Law Journal* 5 (2005): 457.

- Khakee, Anna. "Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Dcaf) Policy Paper - No.30)." Last modified 2009, Accessed November 19, 2010. <http://www.thepolicypractice.com/cvs/AnnaKhakee.doc>.
- Lillich, Richard B. "The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency." *The American Journal of International Law* 79 (1985): 1072.
- Nantawat Boramanand. "The Perspectives on Emergency Decree on Public Administration in State of Emergency, BE. 2548." In *The Collection of Editorials from Website www.pub-law.net (BE. 2544-2549)*, 420-426, Bangkok: P. Press, 2006. [in Thai]
- Office of the High Commissioner for Human Rights in Cooperation with the International Bar Association. *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*. New York and Geneva: United Nation, 2003.
- Piyabutr Saengkanokku. *The Proposal for Political Reform in France (3)*. Last modified 2008, Accessed April 20, 2010. <http://www.onopen.com/2007/01/1756> [in Thai]
- Roach, Kent. "Ordinary Laws for Emergencies and Democratic Derogations from Rights." In *Emergencies and the Limits of Legality*, edited by Victor V. Ramraj, 235. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Rossiter, Clinton L. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies*. Princeton: Princeton University Press, 1948.
- Rule of Law in Armed Conflicts Project. "Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Emergency." Last modified n.d., Accessed November 3, 2012. http://www.geneva-academy.ch/RULAC/derogationfrom_human_rights_treaties_in_situations_of_emergency.php
- The Guardian. "Civil Contingencies Act 2004: A Wide-Ranging Act Making Provisions for National Emergencies." Last modified 2004. Accessed March 20, 2013. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2008/dec/16/civil-contingencies-act>.



- United Nations, Economic and Social Council, U.N. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities,. “Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, Un Doc E/Cn.4/1984/4 (1984).” Last modified 1984, Accessed January 15, 2009. <http://hei.unige.ch/~clapham/hrdoc/docs/siracusa.html>.
- Walker, Clive, and Jame Broderlick. *The Civil Contingencies Act 2004: Risk, Resilience and the Law in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Welikala, Asanga. *A State of Permanent Crisis: Constitutional Government, Fundamental Rights and State of Emergency in Sri Lanka*. Colombo: Centre of Policy Alternatives, 2008.
- Wilson, Richard A. *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- Worachet Pakeerat. *The Doctrine of the State and the Administrative Law Principles*. Bangkok: Project for the Promotion of Textbook and Teaching Materials. The Faculty of Law. Thammasat University, 2012. [in Thai]