

การใช้กฎหมายรักษาความมั่นคงของรัฐ : กับอำนาจการตรวจสอบของศาล



ช่วงนี้.. ไม่ว่าจะไปไหน หรือทำอะไร ก็ดูจะแวดล้อมไปด้วยเรื่องของการบ้านการเมืองนะครับ ซึ่งการตื่นตัวทางการเมืองของสังคมไทยในขณะนี้.. คงปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจทีเดียว..

เมื่อพูดถึงสถานการณ์การเมืองที่ร้อนแรง หรือในกรณีเกิดเหตุการณ์ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ก็ต้องพูดถึงกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของชาติ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่รัฐจะนำมาใช้ในการควบคุมและแก้ไขสถานการณ์วิกฤตต่างๆ ให้กลับคืนสู่ภาวะปกติ ในกรณีที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในยามปกติ ไม่สามารถจัดการหรือแก้ไขสถานการณ์อย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งความมั่นคงของรัฐนั้นย่อมหมายถึงความมั่นคงของรัฐในองค์รวม หรือความมั่นคงของประเทศชาตินั่นเองครับ

โดยกฎหมายรักษาความมั่นคงของชาติดังกล่าวมีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 ซึ่งในการที่รัฐจะนำกฎหมายพิเศษดังกล่าวมาประกาศใช้ จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นๆ กล่าวคือจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันมีน้ำหนัก มีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอในการที่จะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้เพราะกฎหมายรักษาความมั่นคงของชาติได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ เช่น กำหนดพื้นที่ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณที่กำหนด ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด กำหนดข้อปฏิบัติหรือข้องดเว้นการใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ ที่ย่อมเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ และอาจเป็นคดีฟ้องร้องขึ้นสู่ศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบในการใช้อำนาจของรัฐกรณีดังกล่าวได้

แต่ก่อนที่จะเข้าสู่ประเด็นอำนาจการตรวจสอบของศาล เรามารู้จักเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของชาติทั้ง 3 ฉบับ เรียงตามระดับความเข้มข้นของการใช้อำนาจจากเบาไปหาหนัก โดยสังเขปก่อนครับ

พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 รัฐจะประกาศใช้ในกรณีที่น่าจะปรากฏ เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และ เหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปรวมทั้งต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาหลายหน่วยงาน โดย**องค์กรผู้ใช้อำนาจคือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร** หรือ กอ.รมน. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการและ เสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ ในขณะที่ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ การชุมนุมทางการเมืองอันเป็นการใช้ สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังคงทำได้ครับ

ลำดับต่อมาคือ **พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548** ซึ่งรัฐจะประกาศใช้ในกรณี เกิดเหตุที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือส่วนหนึ่งของประเทศอยู่ใน ภาวะคับขัน หรือมีการกระทำผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย มีการใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ทรัพย์สิน การรบ สงคราม หรือภัยพิบัติสาธารณะ ฯลฯ โดยมี **องค์กรผู้ใช้อำนาจคือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี** ซึ่งอาจมีการ จัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นเพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้จะมีข้อกำหนดที่ เข้มข้นกว่าการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ เนื่องจากเจ้าหน้าที่สามารถปิดล้อม ตรวจค้น จับกุมได้ รวมทั้งการชุมนุมทางการเมืองในกรณีนี้ไม่สามารถทำได้ ซึ่งย่อหมายถึงความว่าหากมีการฝ่าฝืน รัฐสามารถใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมตามหลักการสากลได้ครับ

และสุดท้ายคือ **พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457** ซึ่งถือเป็นกฎหมายรักษาความมั่นคงที่มีระดับความ เข้มข้นของการใช้อำนาจมากที่สุด โดยจะถูกนำมาใช้เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยจากภัยที่มาจาก ภายนอกหรือภายในประเทศ เช่น เมื่อมีสงครามหรือการจลาจลเกิดขึ้น การประกาศใช้กฎอัยการศึกนี้ **เจ้าหน้าที่ ฝ่ายทหารจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจเหนือองค์กรพลเรือน** การชุมนุมทางการเมืองนี้ย่อมไม่สามารถทำได้ เช่นกันครับ

สำหรับประเด็นการใช้สิทธิทางศาลของประชาชนผู้เสียหายหรือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดย ศาล ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ.กฎอัยการศึกฯ นั้น ผู้เสียหายจะไม่สามารถฟ้องร้องค่าเสียหายใดๆ จากฝ่าย ทหารได้ เนื่องจากอำนาจที่ทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ทหารได้ปฏิบัติตามกฎอัยการศึกดังกล่าว เป็นไปเพื่อการป้องกันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ให้ปราศจากศัตรูทั้งภายในภายนอก ในส่วนกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น พ.ร.บ.กฎอัยการศึกฯ ได้กำหนดให้ศาลพลเรือนคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ใน อำนาจของศาลอาญาหรือเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลทหาร อำนาจพิเศษนี้จะมีอยู่แม้กระทั่งเมื่อได้เลิกใช้กฎ อัยการศึกแล้ว ศาลทหารก็ยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ยังคงค้างอยู่ในศาลนั้น อีกทั้งยังมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ยังมิได้ฟ้องร้องในระหว่างเวลาที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกด้วย ซึ่งการจะประกาศใช้กฎ อัยการศึกได้จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อจะเลิกใช้ก็จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการ เช่นเดียวกัน

ที่ผ่านมาได้เคยมีผู้นำคดีเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎอัยการศึกขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด โดยยื่นฟ้อง นายกรัฐมนตรีและพวกว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพลเมืองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกกระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพเพราะการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนการ ประกาศใช้กฎอัยการศึกดังกล่าว โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์ว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึกและการ ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึก เป็นการใช้อำนาจในการดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารในการป้องกันและรักษา ความมั่นคงของประเทศจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ อันเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเฉพาะ **พิเศษในเรื่องของความมั่นคงของราชอาณาจักร**ตามที่รัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ.กฎอัยการศึกฯ ได้กำหนด หลักเกณฑ์และการปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงมิใช่เป็นการกระทำทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล ปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คดีหมายเลขแดงที่ พ.42/2551)

สำหรับกรณีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และ พ.ร.ก.การ บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ของรัฐนั้น **พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ** ได้มีข้อกำหนดว่าบรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามภารกิจการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักรไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใด ๆ ที่ เกี่ยวเนื่องจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยหากเกิดกรณีความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต กอ.รมน.สามารถจัดให้ผู้นั้นรับค่าชดเชยตามหลักเกณฑ์ได้ และหลังจากเสร็จสิ้นการประกาศใช้แล้วรัฐต้องรายงาน ไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว

ส่วน **พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ** มีข้อกำหนดว่า บรรดา ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และในการปฏิบัติหน้าที่ระงับหรือป้องกันการ กระทำผิดกฎหมายในขณะที่ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินแก่ เหตุ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง อาญา หรือทางวินัย แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกร้อง ค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกรณีนี้รัฐไม่ต้องรายงาน ต่อสภาหลังการประกาศใช้

กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ ได้เคยมีผู้ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) และพวก ต่อศาลปกครองสูงสุดว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสารไม่ สามารถแสดงความคิดเห็นใดๆ ได้โดยอิสระ และไม่อาจใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะใดๆ อย่างปลอดภัยได้ อัน เนื่องจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (นายกรัฐมนตรี ที่ 1 รองนายกรัฐมนตรีและ ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ 2) ซึ่งได้อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคง

ภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ออกข้อกำหนดและออกประกาศต่างๆ ที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดี และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ได้อาศัยอำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง โดยกำหนดให้เขตท้องที่กรุงเทพมหานครและท้องที่ใกล้เคียง อยู่ในเขตพื้นที่ใช้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกประกาศ ข้อกำหนด และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญฯ เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนบรรดา กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว

โดยศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์ว่า เมื่อข้อกำหนด รวมทั้งประกาศต่างๆ ล้วนมีเนื้อหาสาระในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นมาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แห่ง พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อให้สามารถป้องกัน ควบคุมและแก้ไขเหตุการณ์ในพื้นที่ที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงของประเทศให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายฉบับนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม กรณีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาศัยอำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกข้อกำหนดและมาตรการต่างๆ ก็เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติได้โดยเร็ว และป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีข้อกำหนดให้การดำเนินการตาม พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ฉบับนี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา (พ.82/2555)

มาถึงสถานการณ์ปัจจุบัน รักษาการณายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ก็ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี และอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2557 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งศูนย์รักษาความสงบ (ศรส.) ขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่แก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ส่งผลให้การชุมนุมทางการเมืองไม่สามารถทำได้ เป็นเหตุให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยคือ กลุ่มผู้ชุมนุม กปปส. ซึ่งเห็นว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า การชุมนุมของกลุ่ม กปปส. ไม่ขัดต่อกฎหมาย เพราะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้พระ

ราชกำหนดดังกล่าว อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลแพ่งเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ซึ่งต่อมาศาลแพ่งได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว อันเป็นบรรทัดฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจศาลในกรณีเช่นนี้ครับ

จะเห็นได้ว่าทั้ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรฯ และ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ต่างก็มีข้อกำหนดว่า บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามกฎหมายดังกล่าว ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งย่อมมีความหมายอันเป็นนัยยะว่าบรรดาข้อพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือมีลักษณะเป็นคดีปกครองก็ตาม ดังนั้นอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในกรณีเช่นนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ครองธรรม ธรรมรัฐ

