

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (Supreme Law of the Land) เป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่ประชาชนชาวไทยได้ร่วมกันกำหนดขึ้นโดยผ่านการออกเสียงประชามติ (Referendum) โดยเสียงข้างมากของประชาชนผู้ที่มาออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบ บทบัญญัติต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นเจตจำนง (General Will) ของปวงชนชาวไทย บทบัญญัติของกฎหมายในลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law) รองลงมาจากรัฐธรรมนูญ ไม่อาจที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ย่อมที่จะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการกระทำเช่นนั้นก็เป็นอันใช้บังคับมิได้ สิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Liberty) ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ใช้บังคับในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) รวมทั้งจะต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือมีผลจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ

พระราชบัญญัติกฤษฎีกาการศึก พระพุทธศักราช 2457 หรือกฤษฎีกาการศึก พ.ศ. 2457 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2457 ในปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศใช้มากกว่า 100 ปีที่ผ่านมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 5 ครั้ง เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2485 วันที่ 22 ธันวาคม 2487 วันที่ 7 เมษายน 2488 วันที่ 6 สิงหาคม 2502 และครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ด้วยระยะเวลาที่ยาวนานของกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้กฤษฎีกาการศึกมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไปในสมัยปัจจุบัน ซึ่งมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ มากมาย ทั้งในด้าน กฎหมาย เศรษฐกิจ เทคโนโลยีการสื่อสาร การโทรคมนาคมขนส่ง การศึกษา รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงทางสังคม วิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ไม่ได้มีเพียงกฤษฎีกาการศึกที่ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการรับมือกับสถานการณ์อันจะกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และความปลอดภัยของประชาชนใน

ห้วงเวลาที่ผ่านมามีการประกาศใช้ “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548” และ “พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551” ที่นำมาใช้ในสถานการณ์ไม่ปกติได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นต่อสถานการณ์ได้

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ใช้อำนาจในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม และระงับยับยั้งสถานการณ์ฉุกเฉินได้ตามความจำเป็นของสถานการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการก่อการร้าย หรือมีการรบ หรือการสงคราม อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 กำหนดให้รัฐจัดตั้งกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ กอ.รมน. ขึ้นเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขภัยอันตรายที่เกิดขึ้น ทั้งในยามปกติและในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยกำหนดมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์

อย่างไรก็ตาม กฎหมายความมั่นคงทั้งสองฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งก่อนการใช้อำนาจและการควบคุมภายหลังจากการใช้อำนาจ โดยมีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจที่ชัดเจน รวมทั้งมีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการในการเยียวยาบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ร้ายแรงที่เกิดขึ้นและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศแทนกลไกการศึก โดยคำนึงถึงความจำเป็นแห่งสถานการณ์ตามหลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) โดยเฉพาะการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินซึ่งสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

หลักการสำคัญประการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ การกำหนดให้รัฐพึงที่จะดำเนินการพิจารณายกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายเดิมที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศในปัจจุบัน กฎหมายที่หมกความจำเป็น กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อไม่ให้กฎหมาย

เหล่านั้นเป็นภาระแก่ประชาชน โดยรัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกฉบับ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมาย วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบและรอบด้าน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศไทย

จากการศึกษา “พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457” หรือ “กฏอัยการศึก พ.ศ. 2457” ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีปัญหาในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร อันเนื่องมาจากกฏอัยการศึกไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการประกาศใช้กฏอัยการศึก ไม่มีกลไกที่จะตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการเยียวยาบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ใช้อำนาจตามกฏอัยการศึกและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่อาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฏอัยการศึก อันมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากการที่กฏอัยการศึกไม่มีบทนิยาม รวมทั้งปัญหาของกฏอัยการศึกที่มีบทบัญญัติไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศและสังคมไทยในปัจจุบัน

6.2 ข้อเสนอแนะ

บทสรุปที่ได้รับจากการศึกษาพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ทำให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 หลายประการ จึงเห็นควรให้มีการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ในประเด็นและแนวทางดังต่อไปนี้

6.2.1 ให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

มาตรา 16 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจตามกฏอัยการศึกของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยแก้ไขบทบัญญัติของกฏอัยการศึกให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย หากใช้อำนาจโดยไม่สุจริต เลือกลปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือกระทำการเกินสมควรกว่าเหตุหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น หรือกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และบัญญัติให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตามสิทธิของบุคคลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41

(3) และตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

6.2.2 ให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

โดยการกำหนดมาตรการหรือกลไกในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึกในการกระทำดังต่อไปนี้

1) การควบคุมการใช้ดุลพินิจในการประกาศใช้กฏอัยการศึกโดยผู้บังคับบัญชาทหาร ซึ่งควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 โดยกำหนดให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดโดยความเห็นชอบของสภากลาโหมมีอำนาจในการประกาศใช้กฏอัยการศึก และการประกาศใช้กฏอัยการศึกจะกระทำได้อีกต่อเมื่อประเทศเกิดภาวะสงครามหรือเกิดสถานการณ์การสู้รบที่ใช้กำลังอาวุธที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างแท้จริง และไม่อาจใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ควบคุมหรือแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้บังคับบัญชาทหารประกาศใช้กฏอัยการศึกโดยไม่สมควรแก่เหตุหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น

2) การควบคุมการใช้ดุลพินิจในการกำหนดความต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนจะต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ตามบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารใช้ดุลพินิจในการกำหนดความต้องการที่เกินสมควรแก่เหตุหรือตามอำเภอใจ

3) การควบคุมการใช้ดุลพินิจในการตรวจค้น การเกณฑ์ การห้าม การยึด การเข้าอาศัย การทำลาย การเปลี่ยนแปลงสถานที่ การจับไล่ และการกักตัวบุคคล ตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 15 ทวิ โดยการกำหนดหลักการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) โดยคำนึงถึงความเหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) หรือหลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) และกำหนดมาตรการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นตามหลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity)

6.2.3 ให้มีการยกเลิกบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

ที่หมดความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศและบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กรณีใดที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ได้บัญญัติให้อำนาจในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศไว้แล้วก็สมควรที่จะยกเลิกบทบัญญัติของกฏอัยการศึกในส่วนนั้น เช่น การยกเลิกบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการประกาศใช้กฏอัยการศึกในเหตุการณ์ “จลาจล” เป็นต้น

6.2.4 ให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

โดยบัญญัติบทนิยามของกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ให้ชัดเจนเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารให้เป็นไปตามกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฏอัยการศึก อันเป็นการควบคุมและป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยให้ตราบทนิยามของคำสำคัญ ดังนี้

คำว่า “เหตุอันจำเป็น”, “ภัย”, “สงคราม”, “จลาจล”, “เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร”, “ความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร”, “เหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ”, “อำนาจเต็ม” และคำว่า “ราชศัตรู”